

Vaikuttavuutta vuoropuhelulla

- reuna-alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet kunnan päätöksenteossa

Jenni Lehtola
Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Pro Gradu -tutkielma
Kunta- ja aluejohtaminen
Huhtikuu 2014

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma

Tekijä:	LEHTOLA, JENNI
Tutkielman nimi:	Vaikuttavuutta vuoropuhelulla - reuna-alueen asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet kunnan päätöksenteossa
Pro gradu -tutkielma:	75 sivua, 1 liitesivu
Aika:	Huhtikuu 2014
Avainsanat:	Kuntademokratia, kuntaliitos, paikallinen hallinta, hallinnan verkostot

Tutkielma käsittelee kuntademokratiaa. Tarkastelu kohdistuu kunnan reuna-alueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Lisäksi otetaan huomioon kuntaliitoksen vaikutuksia demokratian kehittymiseen. Teoreettisessa osiossa tarkastellaan demokratian perusteorioita keskittyen nykydemokratian muotoihin, ja niiden ilmenemiseen suomalaisissa kunnissa. Teoreettisen osuuden keskiössä ovat demokratianäkemykset hallinta (*governance*) -keskustelussa, ja etenkin verkostokunnan demokratiahaasteita käsitellään.

Tutkimusaineisto koostuu haastatteluista, kuntadokumenteista sekä aikaisemmin laadituista tutkimuksista. Tutkimusta varten tehtiin yhteensä neljä haastattelua vuonna 2009 monikuntaliitoksen toteuttaneessa Hämeenlinnassa. Haastatteluja täydentävien kuntadokumenttien ja Hämeenlinnan kuntademokratiaa koskevien aikaisempien tutkimusten avulla on kerätty etenkin kuntaliitokseen ja demokratian kehittymiseen liittyvää taustatietoa. Tutkimusaineisto tarjoaa demokratian toteutumista ja kehittymistä koskevia näkökulmia kuntaliitoksen toteuttaneessa kunnassa. Aineiston analyysissä on käytetty sisällysanalyysia.

Tutkimuksen mukaan kuntademokratian muodot ovat tutkimusalueella vielä kehittymässä. Demokratiamenetelmiä on kehitetty, ja uuden, suuremman kunnan maaseutumaiset reuna-alueet on huomioitu kehittämistyössä. Kuntademokratian kehittymisen suunta on kuitenkin vielä avoin. Lisäksi kuntaliitoksen vaikutusten arviointia ei täydellisesti pystytä tekemään kuntaliitoksen ollessa vielä melko tuore. Demokratian toteutumiseen ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin liittyviä, jo ennestään tunnettuja, tekijöitä nousee tutkimuksessa esiin, mutta Hämeenlinnan toimintakulttuurista kumpuavia keskeisiä tekijöitä on myös nähtävissä. Kuntademokratian toteutumisen pääkohdat kiinnittyvät tutkimuksen mukaan rakenteisiin, prosesseihin ja toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen. Etenkin toimijoiden välinen luottamus ja avoin vuoropuhelu korostuvat.

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet	3
1.2 Tutkielman rakenne	4
2 YHTEISKUNNAN MUUTOS HAASTAA KUNTADEMOKRATIAN	5
2.1 Demokratia – käsite ja ilmiö	6
2.1.1 Demokratiateorioiden jaottelu	7
2.1.2 Nykydemokratian muotoja	8
2.1.3 Demokratian uudistaminen	11
2.1.4 Demokratiakritiikkiä	12
2.2 Nykydemokratia suomalaisissa kunnissa	13
2.2.1 Kuntalain muutokset demokratian näkökulmasta	14
2.2.2 Osallistumisen uudet tavat	15
2.3 Rakennemuutokset haastavat kuntademokratian	17
2.3.1 Kuntaliitos – demokratian uhka tai mahdollisuus	18
2.3.2 Uusi paikallisuus	19
2.4 Paikallinen hallinta demokratian näkökulmasta	21
2.4.1 Verkostot paikallisen hallinnan välineenä	22
2.4.2 Verkostokunnan demokratiahaasteet	25
3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	31
3.1 Tutkimuskohde	31
3.2 Tutkimusmenetelmät	32
3.2.1 Laadullinen tapaustutkimus	33
3.2.2 Sisällönanalyysi	35
3.3 Tutkimusaineisto	36
3.3.1 Haastatteluaineisto	36
3.3.2 Muu aineisto	38
4 HÄMEENLINNAN VAIKUTTAMISKANAVAT KEHITTYMÄSSÄ	39
4.1 Kuntalaisten monipuoliset osallistumismahdollisuudet	39

4.1.1 Edustuksellisen demokratian vahva asema	40
4.1.2 Aluetoimikunnista vaikuttajaraateihin	40
4.1.3 Reuna-alueen asukkaiden viestikanavat	44
4.1.4 Maaseututuntemuksen parantaminen	46
4.2 Vaikuttavuuden toteutumisen haasteet	47
4.2.1 Vähäinen osallistuminen	47
4.2.2 Tiedonkulun ja osaamisen puutteet	49
4.2.3 Toimintakulttuurin etäännyttävä vaikutus	50
4.3 Toimintatavat kaipaavat uudistumista	51
4.4 Epätietoisuus tulevaisuudesta reuna-alueilla	53
5 POHDINTA	55
5.1 Demokratiamenetelmien kehittäminen	56
5.2 Toimintaympäristöjen vaikutukset demokratian kehittämisessä	58
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	62
LÄHTEET	65
HAASTATTELUT JA MUU AINEISTO	74
LIITE	76

1 JOHDANTO

Kuntien toimintaympäristöt ovat muutoksessa. Tiukkeneva kuntatalous ja palveluille asetetut vaatimukset pakottavat kunnat toimintansa muutokseen. Elinvoimaisten kuntakokonaisuuksien turvaamiseksi paikallisuuden ja paikallisista lähtökohdista tehtyjen valintojen merkitys korostuu. Kuntien rooli alueensa kehittäjänä ja paikallisuuden vahvistajana on merkittävä, ja vaatii uudenlaisten toimintatapojen omaksumista sekä laajemman toimijajoukon liittämistä osaksi kunnan toimintaa. Yhteistyö eri tahojen kanssa onkin lisääntynyt kuntien toiminnassa, ja verkostot, kumppanuus sekä keskusteluperustaiset yhteistyömuodot ovat lisääntyneet. Yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat näyttelevät yhä suurempaa roolia muun muassa palvelujen järjestämisessä, ja kuntalaisten näkemyksiä kuullaan uudenaikaisilla menetelmin. Kansalaisnäkökulman painotusten lisääntyminen on korostanut kuntademokratian vahvistamisen tarvetta ja samalla haastanut kunnat antamaan kuntalaisille mahdollisuuden päästä lähemmäs kunnan asioiden valmistelua ja varsinaista päätöksentekoa. Kuntalaiset antavat viime kädessä oikeutuksen ja hyväksynnän kunnan toiminnalle (Anttiroiko & Haveri 2007, 179).

Toimintaympäristön haasteet aiheuttavat kunnille paineita sekä laajojen rakenteellisten että kunnan sisäisiä toimintaprosesseja koskevien muutosten toteuttamiseen. Rakenteelliset muutokset, etenkin kunnan koon kasvu kuntaliitoksen yhteydessä, aiheuttavat monimuotoisuutensa vuoksi laajoja uudistuksia kunnissa. Erilaisten näkökulmien yhteensovittaminen saattaa olla tällöin haasteellista. Kuntaorganisaation näkökulmasta huomio kiinnittyy liitosprosessissa useimmiten henkilöstöön liittyviin kysymyksiin ja valtionavustusten kohdentamiseen (Koski, Kyösti & Halonen 2013), kun taas kuntalaisten huolena ovat palveluiden järjestämiseen ja oman alueen tulevaisuuteen liittyvät kysymykset. Etenkin reuna-alueilla pelätään alueen näivettymistä palveluiden karkaamisen seurauksena (ks. esim. Siltaniemi, Perälähti, Eronen, Särkelä & Londén 2009; Zimmerbauer & Kahila 2006). Lähtökohtana kuitenkin on, että kunnan on huolehdittava kuntalaisten arjen sujuvuudesta riippumatta siitä, missä he asuvat (Katajamäki 2013, 14). Merkittävien hyvinvointi- ja palvelutehtäviin liittyvien kysymysten lisäksi demokratianäkökulma nousee keskeiseksi liitostilanteessa, ja etenkin demokratiakäytäntöjen tasapuolisuuden varmistaminen aiheuttaa haasteita prosessin läpiviennille. Uudenlaiset, alueellisista lähtökohdista syntyvät ja samalla yhdenvertaiset, demokratiakäytännöt varmistavat viime kädessä kunnan toiminnan legitimitetin.

Kuntaliitostilanne aiheuttaa usein huolta edustuksellisen demokratian ohentumisesta. Toisaalta rakennemuutosten voidaan nähdä toimivan ponnahduslautana kaivatulle demokratian kehittämiseksi kunnissa (Zimmerbauer & Kahila 2006, 26). Kuntalaisten vähentyneen osallistumisen herättäjänä kuntaliitos on oivallinen keino rakentaa edustuksellisen demokratian ohelle osallistuvan demokratian menetelmiä. Osallistumiskeinojen lisääminen ja tuominen lähelle kuntalaisia hyödyttävät molempia osapuolia: Kunnan näkökulmasta kuntalaisten tietotaito tuo kaivattua paikallistuntemusta luottamushenkilöiden kasvaneen työtaakan keventämiseen ja kuntakokonaisuuden hallitsemiseen. Kuntalaisten näkökulmasta oma aktiivisuus paikallisasioiden edistäjänä lisää alueen elinvoimaisuuden ylläpitämistä ja kehittymistä. (Pihlaja & Sandberg 2012, 113, 138.)

Vaikka osallistumiskeinojen lisäämistä painotetaan demokratian kehittämiskeskusteluissa, niiden käyttöön liittyy myös vastustusta. Osallistuvan demokratian muotoja pidetään usein näennäisdemokratiana, jolloin todellinen vaikuttavuus ei toteudu. Menetelmien kytkeytymistä varsinaiseen päätöksentekoon kyseenalaistetaan, ja tehokkuus- ja vastuukysymykset vaikuttavat menetelmien käyttöönottoon. Muutosvaatimukset yltyvät usein kunnan toimintakulttuuriin ja totuttuihin tapoihin saakka. Lisäksi yhteisen tahtotilan löytymistä ja tavoitteiden määrittelyä kaivataan. Todellisen vaikuttavuuden näkökulmasta pelkkä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen ei riitä, vaan muutos vaatii toteutuakseen laaja-alaisempaa toimintakäytäntöjen muutosta.

Kuntalaki luo vakaan pohjan demokratian edistämiseksi kunnissa. Se ei kuitenkaan yksin takaa demokratiamenetelmien toimivuutta, tai etenkin vaikuttavuutta. Ensinnäkin rakenteiden ja menetelmien kehittäminen alueille sopivaan muotoon korostuu toimivien järjestelmien luomisessa. Toiseksi asennelmaston muutos demokratiamyönteisemmäksi sekä kunnan luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden toimesta koetaan paikoin tarpeelliseksi. Uusia yhteistyötapoja kuntalaisten ja päätöksentekijöiden välille kaivataan valmistelun ja päätöksenteon tueksi. (ks. esim. Pihlaja & Sandberg 2012.) Kolmantena demokratian edistämisessä korostuvat itse kuntalaiset. Aktivoituminen kunnan ja oman alueen toimintaan edistää paikallistiedon kulkeutumista kunnan asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon, ja tätä kautta alueen kehittämiseen tarpeita vastaavaan suuntaan. (Ryynänen 2007, 161–162.)

1.1 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Tutkimuksessa tarkastellaan demokratian nykytilaa, sen rakenteellista jäsentymistä ja dynamiikkaa. Alueelliset erot kunnan sisällä voivat olla merkittäviä ja kuntakoon kasvaessa sekä edustuksellisen demokratian ohentuessa, kuntaliitosten myötä, alueilla toteutettavaan demokratiaan kohdistuvat toimenpiteet korostuvat yhä vahvemmin. Kuntaliitosten on nähty jossain tapauksissa johtavan palvelujen heikentymiseen kunnan reuna-alueilla, ja tätä myötä alueiden elinvoiman rappeutumiseen. Kunnan kokonaisvaltaisen elinvoimaisuuden takaamisessa muun muassa demokratiakäytäntöjen alueelliseen turvaamiseen liittyvät toimenpiteet korostuvat. Yhdenvertaisten käytäntöjen varmistaminen eri alueilla haastaakin kuntien demokratiatoiminnot, jolloin kuntakeskuksen ja reuna-alueiden välisten erojen tarkastelu demokratian näkökulmasta on aiheellista.

Tutkimuksen lähtökohtana on tarkastella kunnan reuna-alueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnan asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Mielenkiinnon kohteena on lisäksi se, miten demokratia näyttäytyy kunnan reuna-alueilla kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen voimassaolon päätyttyä. Tutkimuksessa pyritään selvittämään yhtäältä millaisilla rakenteellisilla ja prosessuaalisilla toimenpiteillä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on kehitetty ja minkälaisen roolin ne saavat kunnan päätöksenteossa. Toisaalta tavoitteena on selvittää minkälaisia kokemuksia alueellisilla toimijoilla on osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksistaan. Aihetta lähestytään reuna-alueen toimijoiden näkökulmasta, keskittyen heidän kokemuksiinsa demokratiakäytäntöjen toimivuudesta ja vaikuttavuudesta. Näkökulma on tarkennettu tutkimusongelmaksi: ***miten kunnan reuna-alueiden asukkaiden demokraattiset oikeudet toteutuvat?***

Tutkimusongelmaa on tarkennettu osaongelmilla:

- *Millaisia demokratiamenetelmiä kunnassa on?*
- *Miten kunnan reuna-alueiden asukkaat arvioivat todellista vaikuttavuutta olemassa olevien menetelmien avulla?*
- *Miten demokratiamenetelmien uskotaan kehittyvän tulevaisuudessa?*
- *Miten kunnan eri alueiden (keskusta - reuna-alueet) yhdenvertaisuus on huomioitu demokratian näkökulmasta?*

Tutkimuskohteena on Hämeenlinnan kaupunki, jossa toteutettiin kuuden kunnan liitos vuonna 2009. Hauho, Hämeenlinna, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos yhdistyivät tuolloin uudeksi Hämeenlinnan kaupungiksi. Hämeenlinnan kaupunki on ollut aikaisemminkin kohteena kuntaliitoksiin ja demokratiin liittyvissä tutkimuksissa (ks. Metsälä & Leinamo 2013; Pihlaja & Sandberg 2012). Tässä tutkimuksessa hyödynnetään näiden tutkimusten tuloksia, mutta pääpaino kohdistuu Hämeenlinnan reuna-alueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien yksityiskohtaisempaan tarkasteluun.

1.2 Tutkielman rakenne

Tutkielma rakentuu kuudesta luvusta. Ensimmäisen, johdantoluvun jälkeen esitellään tutkimuksen teoreettinen viitekehys, joka rakentuu demokratian ja hallinnan käsitteiden ympärille. Käsitteiden perusteet käsitellään lyhyesti siirtyen tutkimuksen kannalta merkittävämpien teemojen tarkasteluun. Erityisesti nykydemokratian muotoja sekä paikallisen hallinnan verkostoja, kuntalaisten osallistumisen mahdollistavana toimintamuotona, käsitellään. Suppeiden historiakatsausten avulla halutaan havainnollistaa tapahtunutta kehitystä ja yhteiskunnassa tapahtunutta muutosta sekä antaa vertailupohjaa nykyisille muutoksille ja kehityssuunnille. Lisäksi ajankohtaisten aiheiden, kuten kuntien rakennemuutosten ja kuntalain uudistuksen vaikutuksia demokratian kehittymiseen ja kehittymismahdollisuuksiin tarkastellaan.

Tutkimuksen kohde, menetelmävalinnat ja aineistot esitellään luvussa kolme. Luku neljä koostuu aineiston analyysistä ja luvussa viisi käsitellään aineistosta nousseita pääkohtia teoreettisen viitekehyksen mukaisesti. Luvussa kuusi kootaan yhteen tutkimuksen johtopäätökset. Tutkielman päättävät lähde- ja aineistoluettelo sekä liite.

2 YHTEISKUNNAN MUUTOS HAASTAA KUNTADEMOKRATIAN

Luvussa käsitellään tutkielman teoreettista viitekehystä. Aluksi käsitellään melko suppeasti laajaa demokratiatutkimusta painottaen tämän tutkimuksen kannalta merkittävimpiä teemoja. Yleisen demokratiaa käsittelevän katsauksen jälkeen tarkastellaan aihetta Suomen näkökulmasta, ja erityisesti demokratian näyttäytyminen suomalaisissa kunnissa ja kuntademokratian kehittymiseen vaikuttavat tekijät ovat tarkastelun kohteena. Luvun päättää tutkimuksen kannalta keskeinen näkökulma demokratian toteuttamisesta kunnissa. Paikallisen hallinnan viittaukset demokratiaan ovat tämän osion keskiössä.

Kansalaisnäkökulman painottuminen kuntien toiminnassa 2000-luvulla on tuonut kuntalaiset toiminnan keskiöön aikaisemman hallintoalamaisuuden ja asiakkuuden sijaan. Keskustelua kansalaisten roolin kasvattamisesta ja integroinnista yhteisten asioiden hoitamiseen on käyty jo pitkään. 1960–70-lukujen taitteessa korostettiin osallistumisen merkitystä ja 1990-luvun laman kourissa kuntalaisten aseman vahvistaminen ja osallistumisen lisääminen nähtiin keinoina yhtäältä saattaa Suomi muun Euroopan tasolle kansanvallan kehittämisessä, ja toisaalta tämä nähtiin myös Suomen selviytymisstrategiana laman jälkeen. Muutos kohti kansalaisyhteiskuntaa on nähty tapahtuneen etenkin perinteisen hallintotavan siirtymisenä taka-alalle ja uuden julkisjohtamisen sekä uuden hallintatavan nousemisena hallinnon keskiöön. Uusi hallintatapa on ottanut sekä yritykset, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot että kuntalaiset osaksi toimintaa, ja avoimuus, läpinäkyvyys sekä osallisuus ovat korostuneet muutoksen merkittävimpinä pääkohtina. Kuntalaiset ovat nousseet yhteisönsä vaikuttajiksi, poliittisiksi toimeksiantajiksi, palvelujen käyttäjiksi ja yhteiskehittäjiksi. (Bäcklund 2007, 106–114; Jäppinen 2011, 145; Nummela & Ryyänen 1993; Sinisalmi 1999, 32, 34.)

Kansalaisyhteiskunnan painotukset kaipaavat kuitenkin edelleen vahvistusta, ja yhteiskunnan muutosten edessä demokratialta vaaditaan uudistumista. Edustukselliseen demokratiaan nojautuminen ei enää riitä, vaan uudenlaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tarvitaan. Muutosten vaikutukset ulottuvat niin kunnan rakenteisiin, prosesseihin kuin toimijoihinkin. Toimivien rakenteiden ja prosessien suunnittelulla voidaan tukea ja edistää eri toimijaryhmien osallistumista kunnan asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Lopulta kyse on kuitenkin toimijoiden rooleista ja aktiivisuudesta demokraattisen toiminnan edistämisessä. Kansalaiskunnassa kuntalainen nähdään täysivaltaisena kuntayhteisön

jäsenenä ja aktiivisena subjektina. Osallisuuden käsite korostuu tässä kontekstissa ja erilaiset osallistumisen käytännöt, joiden kautta toimijaryhmät pystyvät toteuttamaan julkista poliittista toimijuuttaan, korostuvat. Osallistumisen vahvistamisen tarkoituksena on yhteiskunnallisen ymmärryksen lisääminen ja kansanvallan vaaliminen. Kuntalaisen toimijarooli on tällöin pikemminkin kunnan johtaja kuin asiakas. Luottamushenkilöiden roolina on kollektiivisen ymmärryksen tulkkina toimiminen, edustajuus, kun taas viranhaltijoiden toiminnassa painottuvat toimijoiden verkottaminen ja kokoaminen yhteen. (Bäcklund 2007, 115–118; Roivainen 2002.) Aktivoituminen kunnan ja oman alueen toimintaan edistää paikallistiedon kulkeutumista kunnan asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon, ja tätä kautta alueen kehittämiseen tarpeita vastaavaan suuntaan. (Ryynänen 2007, 161–162.) Kunnan näkökulmasta pääosin kaikki saatu informaatio on tarpeellista, jolloin perusteet tiedon hankkimisen kehittämiseksi kuntalaisten osallistumisen vahvistamisen avulla ovat selkeät. Tietomäärän kasvu aiheuttaa kunnille kuitenkin tarpeen tiedon hyödyntämisen osaamiseen. Lisäksi uudenlaisten toimintatapojen omaksuminen haastaa kuntien perinteiset toimintamallit. Paikallisen yhteisöllisyyden edistäminen kunnan elinvoiman takamiseksi vaatii ennen kaikkea avoimuutta uudenlaiseen toimintatapaan.

2.1 Demokratia – käsite ja ilmiö

Demokratia, kansanvalta, on moniselitteinen ja erilaisia tulkintoja sisältävä käsite ja ilmiö. Se on ollut tutkimuskohteena jo pitkään, jonka aikana sitä on kuvattu erilaisin määritelmien sekä siitä ja sen toimivuudesta on esitetty erilaisia mielipiteitä. Yksiselitteistä merkitystä demokratialle on lähes mahdotonta määritellä. Sitä voidaan toisaalta käyttää kuvailevana käsitteenä ja toisaalta normatiivisessa, arvottavassa merkityksessä (Setälä 2003, 10). Sitä on muun muassa pidetty elämäntapana tai säätelyä harjoittavana järjestelmänä, jonka avulla valta saadaan pysymään tasapainossa (Barber 1984, 5; Duverger 1969, 44). Demokratia käsitteenä ja ilmiönä on saanut erilaisia merkityksiä eri aikoina, ja syntyhetkistään, antiikin Ateenassa luotu, hallintojärjestelmä on kokenut suuria muutoksia. Nykypäivän demokratiaan verrattuna yhtäläisyyksiä on enää hyvin vähän. (Sartori 1987b, 278.) Sekä teoria että demokratia itsessään elää ja kehittyy edelleen toimintaympäristönsä ohjaamana ja muokkaamana.

Demokratian voidaan nähdä perustuvan ihmisten arvostuksiin ja arvoihin eli siihen, mitä he pitävät tärkeänä. Maa- ja kulttuurikohtaiset käsitykset demokratiasta vaihtelevat hyvin paljon ja kunkin aikakauden tarpeet ja käsitykset vaikuttavat demokratian muotoutumiseen. Nummela ja Ryynänen (1993, 275) ovat Willy Brandtin (1970, 400) ajatuksia mukaillen todenneet, että kullakin kansalla on sellainen

kansanvalta, kuin mitä se ansaitsee. Demokratian avulla ei voida täydellisen tasapuolisesti täyttää kansalaisten etuja ja arvoja, mutta periaatteena on, että kaikilla on samanlaiset mahdollisuudet pyrkiä ajamaan omia etujaan ja arvojaan (Berndtson 2008, 200–201). Demokratian tarpeet nousevat yhteiskunnan muutoksesta (Sutela 2000, 277–278).

Demokratian asemaan tavoiteltuna valtiomuotona ovat vaikuttaneet merkittävästi ensimmäisen maailmansodan päättyminen sekä yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden toteuttaminen. Demokratian kehittymistä ja vakiintumista selittävinä tekijöinä on myös pidetty taloudellisen vaurauden tasoa, talousjärjestelmän tyyppiä, kulttuuriperinteiden siirtymistä maasta toiseen, poliittisen osallistumisen perinteitä sekä kansainvälistä painostusta (Sutela 2000, 55). Toisen maailmansodan jälkeen demokratia on ollut esillä hyvin voimakkaasti, ja myös Suomessa demokratian muodot, sisältö ja yhteiskunnallinen valta herättivät runsaasti keskustelua etenkin 1960–70-luvuilla. Erityisesti poliittisen osallistumisen merkitystä korostettiin ja kansalaisten integrointi yhteisten asioiden hoitamiseen nähtiin erityisen tärkeänä. (Ryynänen 2007, 148; Sinisalmi 1999, 32, 34.)

2.1.1 Demokratiateorioiden jaottelu

Demokratia käsitteenä on laaja ja moniselitteinen. Sitä voidaan lähestyä laajemmassa merkityksessä erilaisten demokratiateorioiden tai yksittäisten demokratiamuotojen kautta. Poliittista demokratiaa pidetään demokratian yleiskäsitteenä, mutta sen lisäksi muun muassa taloudellisen, teollisen ja sosiaalisen demokratian käsitteet tunnetaan. (Sartori 1987a, 8–10.)

Demokratiateoriat voidaan jakaa eliitti-, osallistuvan demokratian -, osallistumis- ja pluralistisiin teorioihin (kuvio 1). *Eliittiteorioiden* keskeisenä painotuksena on, että vain pieni osa kansasta haluaa ja osaa käyttää valtaa. Demokratia perustuu tällöin kilpailuun ihmisten äänistä eliittien päättäessä asioista. *Pluralististen* teorioiden keskiössä on ajatus, että valtaa käyttävät useat, keskenään kamppailevat eliitit. Kansalaisten vallankäyttö tapahtuu tällöin jonkin ryhmän kautta. Kompromissit ja yhteiskunnallinen konsensus politiikassa painottuvat pluralismissa ja päätöksenteon areenana toimivat verkostot, joissa eliitit ja kansalaisten suora osallistuminen ja vaikuttaminen kohtaavat. *Osallistumisteorioissa* korostuvat kansalaisten suora osallistuminen. Vallankäyttö toteutuu välittömän demokratian keinoin kansankokouksissa tai kansanäänestyksissä. *Osallistuvan demokratian* teorioissa painotetaan päätöksentekotapojen kehittämistä kansalaiset huomioon ottavaan suuntaan. Kansalaisten suorien vaikuttamismahdolli-

suuksien lisäämistä, uusien päätöksentekokoneistojen luomista ja asiakasdemokratian kehittämistä kannatetaan. (Sutela 2000, 56–57.)



Kuvio 1. Demokratiateorioiden suhde toisiinsa (Sutela 2000, 57).

2.1.2 Nykydemokratian muotoja

Demokratiateorioiden alle lukeutuu joukko erilaisia demokratian muotoja. Tämän tutkimuksen kannalta merkittävimpiä demokratian muotoja ovat edustuksellinen, välitön, sekä etenkin deliberatiivinen demokratia, joita käsitellään seuraavaksi. *Edustuksellinen* demokratia näyttäytyy vallitsevana poliittisen demokratian muotona. Edustuksellisessa demokratiassa kansa osallistuu yhteisten asioiden hoitamiseen äänestämällä vaaleissa, ja luovuttaa näin päätösvallan määrääjäksi valitsemilleen edustajille. Osallistuminen tapahtuu yleisten, vapaiden, salaisten ja rehellisten vaalien avulla, joissa äänioikeus on yhtäläinen. Vaalit tarjoavat mahdollisuuden ilmaista joko luottamusta tai epäluottamusta harjoitettua politiik-

kaa tai henkilöä kohtaan. (Sinisalmi 1999, 36–38.) Edustuksellisen demokratian johtavat periaatteet on muotoillut John Stuart Mill (1806–1873), jonka mukaan paras hallitsemisen institutionaalinen järjestely eli keino hallitsemisen päämäärien toteuttamiseksi on juuri edustuksellinen demokratia (Sinisalmi 1999, 39, Millin 1972, 22–23, 217–218 mukaan).

Ateenan kaupunkivaltiossa alunperin syntyneen välittömän, *suoran*, demokratian on tehnyt tunnetuksi etenkin Jean-Jacques Rousseau (1712–78). Hän väitti, että kansa ei tarvitse johtajia, sillä se on itsessään riittävä toimija päätöksenteossa. Kansan tahtoa ei hänen mukaansa siis voida edustaa ja jakaa, jolloin kansan edustajat voivat ainoastaan esittää ehdotuksia kansalle, mutta eivät päättää asioista. (Ross 1951, 251–252.) Vaikka Rousseauin ajatuksia on tulkittu ja kritisoitukin vaihtelevasti (ks. Sinisalmi 1999, 36–37), suoran demokratian merkitystä edustuksellisen demokratian tukijana pidetään merkittävänä. Erilaisten suoran demokratian menetelmien, kuten sitovien kansanäänestysten, kansalaisaloitteiden ja foorumien, avulla kansalaisille nähdään avautuneen väylä päätöksentekoon. Suomalaisissa kunnissa suoran demokratian menetelmien sovellutuksia ovat muun muassa erilaiset kansalaisraadit, asukasillat ja alueneuvostot (Kuisma 2013, 60).

Rosanvallan (2008, 26–27) on käyttänyt vastademokratian käsitettä kuvaamaan edustuksellisen ja suoran demokratian ohelle nousevia demokratian muotoja. Yhteiskunnan jatkuvassa muutoksessa edustuksellisen demokratian ei nähdä enää olevan riittävä demokratian muoto vaan sen lisäksi, ei kuitenkaan tilalle, tarvitaan uudenlaisia demokratian muotoja. *Deliberatiivista*, keskustelevaa, demokratiaa voidaan pitää keinona, jolla demokratian kehittämistä koskeviin paineisiin voidaan vastata. Deliberatiivisen demokratian perusteet nojaavat, eroavista näkemyksistään huolimatta, sekä John Rawlsin että Jürgen Habermasin ajatuksiin (Setälä 2003, 137, 157). Lähtökohtana deliberatiivisessa demokratiassa on, että julkisen keskustelun avulla tehtyjen päätösten oikeellisuuden vahvistamisen uskotaan mahdollistuvan, sillä eri toimijoille avautuu mahdollisuus omien näkemystensä perustelemiseen. Vaikka kaikkia toimijoita tyydyttäviin päätöksiin ei uskotakaan pääsevän, deliberaation avulla vastakkaisten näkemysten minimoinnin mahdollisuuteen uskotaan. Deliberatiivisen demokratian avulla uskotaan pääsevän lisäksi sitoviin ratkaisuihin sekä synnyttämään dynaamisen, jatkuvan avoimen keskustelun perinteen, jossa asioihin voidaan hakea ratkaisuja, sekä asioita parantaa vuodesta toiseen ja muuttuvien tarpeiden mukaan. (Gutmann & Thompson 2004, 3–7.)

Deliberatiivisen demokratian ydinajatuksena on, että etsittäessä yhteisille ongelmille kaikkien hyväksymiä ratkaisuja, kansalaiset kunnioittavat toistensa kantoja, ja ovat valmiita muokkaamaan omia näkökantojaan keskustelun edetessä. Oman äänensä kuuluviin saaminen korostuu deliberatiivisen demokratian perusteissa, mutta keskustelun avulla muun muassa tehtyihin päätöksiin uskotaan sitoutuvan paremmin, vaikka ne eivät alkujaan vastaisikaan yksilöiden toiveita (McLean 1986, 142). Deliberatiivisen demokratian perusolettamuksena on, että kansalaiset ovat riittävän vastuuntuntoisia ja ennen kaikkea kyvykkäitä kantamaan huolta yhteisistä asioista. (Herne & Setälä 2005; Sinisalmi 1999, 41.)

Carson & Hartz-Karp (2005, 122) ovat tarkentaneet demokraattisen deliberaatioprosessin käsitettä esittämällä sille kolme vaatimusta. Deliberatiivisen prosessin avulla tulisi ensinnäkin voida vaikuttaa päätöksentekoon. Toiseksi osallistujien tulisi edustaa yhteiskunnan tai kohderyhmän jäseniä mahdollisimman hyvin, ja kolmanneksi tavoitteena tulisi olla konsensuksen saavuttaminen avoimen ja vaikuttavan dialogin avulla, jolloin kaikkien osallistujien kuuleminen ja kuulluksi tuleminen mahdollistuisi. Gutmannin ja Thompsonin (2004, 3–7) esittämä kuvaus deliberatiivisesta demokratiasta painottaa myös osallistujaryhmän edustavuutta sekä keskustelun merkitystä, mutta he käsittelevät aihetta yksittäistä lopputulosta laajemmin. Heidän mukaansa deliberatiivisen demokratian piirteenä on toiminta, jossa 1) vapaat ja yhdenvertaiset kansalaiset sekä heidän edustajansa, 2) hyväksyvät päätöksiä yhteisten, yleisesti hyväksyttyjen näkemysten pohjalta, 3) joiden tavoitteena on saavuttaa tuloksia nykyhetkessä, 4) mutta, jotka ovat avoimina tulevaisuutta varten.

Käytännössä deliberatiivinen demokratia pitää sisällään erilaisia prosesseja, joilla ”deliberaatiohenkinen”, keskustelun mahdollistava tilanne saadaan luotua. Prosesseja voivat olla muun muassa deliberatiiviset mielipidetutkimukset, kansalaisjuryt ja kansalaiskokoukset. Tämän tyyppisten prosessien avulla osallistujien itsekkäiden mielipiteiden on nähty korvautuvan yleishyödyllisillä näkemyksillä, ja ihmisten aktiivisuus, tietoisuus ja luottamus politiikkaa kohtaan ovat lisääntyneet. Deliberatiivisten menetelmien nähdään myös auttaneen eri näkökantojen ymmärtämistä ristiriitatilanteissa. Deliberatiivisen demokratian ei nähdä soveltuvan kaikkeen, mutta sen avulla uskotaan voivan tehdä tilaa toisille päätöksentekomenetelmille. (Grönlund, Setälä & Herne 2010, 97; Gutmann & Thompson 2004, 3; Lindell 2013, 88–91; Raisio & Vartiainen 2011, 15–16.) Kuisma (2013) esittää deliberatiivisen demokratian soveltuvan perustaksi tekemisen demokratialle (ks. myös Pihlaja & Sandberg 2012, 57). Tekemisen

demokratiassa kuntalaiset eivät ota ainoastaan kantaa, vaan pyrkivät yhdessä tekemällä, esimerkiksi täsmällisen hankkeen avulla, ratkomaan ongelmia ja puutteita. Juuri tämä erottaa, Kuisman mukaan, tekemisen demokratian suorasta demokratiasta. (Kuisma 2013, 60.)

2.1.3 Demokratian uudistaminen

Demokratian muotoja on käsitelty erilaisista näkökulmista. Muun muassa Barber (1984) kuvaa demokratiaa heikon (*thin*) ja vahvan (*strong*) käsitteillä. Hänen mukaansa heikko demokratia kuvaa liberaalia, edustuksellista demokratiaa, joka keskittyy liikaa yksilön vapauksien ympärille yleisen oikeuden mukaisuuden sijaan. Kansalaisia ei nähdä voimavarana, vaan he typistyvät äänestäjiksi, jolloin todellinen vaikuttaminen jää heikoksi. Vahva demokratia on Barberin mukaan elämäntapa. Se nojaa kansalaisten itsehallintoon perustuvan yhteisön ajatukseen, jolloin sitä voidaan pitää modernina osallistuvan demokratian muotona. Kansalaisten toimintaa ohjaavat tällöin yhteinen tarkoituksiperä ja osallistumisen mahdollistavat instituutiot. Paine muutokseen on vahvan demokratian keskiössä, kansalaiset ovat informoituja ajankohtaisista asioista ja pääsevät osallistumaan päätöksentekoon kiinteästi. Vahva demokratia painottaa niitä deliberatiivisen demokratian ajatuksia, joissa kansalaisilla on oikeus puhua ja tulla kuulluksi, jolloin he ovat tasavertaisessa asemassa päätöksentekijöiden kanssa. (Barber 1984, 4–5, 117–118, 266–267; Sinisalmi 1999, 41.)

Vaikka edustuksellinen demokratia näyttäytyy vallitsevana demokratian muotona sekä Suomessa että muualla demokraattisissa valtioissa, kansainvälinen tarkastelu osoittaa, että myös muiden demokratian muotojen laajamittainen toteuttaminen on mahdollista. Suoran demokratian toteuttamisessa Sveitsin kansalaisaloiteinstituutio, deliberatiivisen demokratian toteuttamisessa erilaiset kansalaisjuryt, konsensuskonferenssit sekä deliberatiiviset mielipidemittaukset muun muassa Yhdysvalloissa ja Tanskassa sekä laajemmassa merkityksessä Ison-Britannian käynnistämä Big Society -hanke ja osallistuvan budjetoinnin käyttöönotto ovat esimerkkejä demokratian kehittämismahdollisuuksista. (Herne & Setälä 2005, 179–182; Mutanen 2004, 2, 26; Pihlaja & Sandberg 2012, 171–173; Setälä 2003, 184; Sinisalmi 1999, 36–37; Sutela 2000, 62.) Demokratian uudelleenmuotoilun lähtökohdat korostuvat tällöin. Hirst (2000, 27) esittää, että demokratia on muutakin kuin enemmistön toteuttamaa päätöksentekoa. Hän näkee demokratian ennemminkin, Émile Durkheimiin (1957) nojaten, kahdensuuntaisena kommunikationa hallitsevien ja hallittavien välillä. Hirstin esittämä ajatus demokratian uudelleenmuotoilusta korostuu muun muassa hallinta -keskustelussa (ks. luku 2.4). Tällöin toimivan vuoropuhelun mahdollis-

taminen eri osapuolten välillä korostuu. Yhtäältä sekä toimijoiden välisen vuorovaikutuksellisen suhteen luominen, että toisaalta kahdensuuntaisen, vaikuttavan kommunikaation toteutuminen ovat merkittävässä asemassa.

Osallistuvan demokratian menetelmien kehittäminen on korostanut etenkin internetin välityksellä toteutettavien muotojen kehittämistä (e-demokratia, verkkodemokratia). Teknologian nähdään asettavan haasteita, mutta antavan samalla lähes loputtomasti mahdollisuuksia yhä monipuolisempien, ja käytöllään helpompien menetelmien kehittämiseen. Teknologian käytön tarkoituksena nähdään olevan kuntalaisten osallistumisen helpottaminen, kansan yhteenkokoamisen mahdollistaminen, sekä tätä kautta kuntalaisten kiinnostuksen lisääminen yhteisten asioiden hoitamiseen. Hallinnon näkökulmasta verkkodemokratian kehittämisen nähdään lisäävän avointa ja moniarvoista vuorovaikutteisuutta, yhteisöllisyyttä sekä kansalaisten omaehtoista sisältötuotantoa ja verkostoitumista. Tämän toteutumiseksi hallinnolta vaaditaan kuitenkin kulttuurista muutosta ja uudenlaisen roolin omaksumista osana uutta yhteisöllistä verkkoympäristöä. Kunnan itsehallinnon käytäntöjen kehittämiseksi sekä yhteisöllisen kyvykkyyden ja innovaatioiden synnyttämiseksi verkkodemokratian nähdään tarjoavan toimivan väylän, mutta onnistuakseen teknologian tarjoamien mahdollisuuksien ymmärtämistä ja toimivien prosessien rakentamista korostetaan. Käytännön haasteena on kuitenkin nähty muun muassa hallinnon innottomuus verkkodemokratian kehittämiseen sen uhatessa poliittisia valta-asemia ja vahvistaessa kuntalaisten monipuolisempia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Lisäksi kuntalaisten aktiivisuuden toivottuun lisääntymiseen verkkodemokratialla ei olla yksiselitteisesti pystytty vastaamaan. (Anttiroiko 2011, 180; Anttiroiko 2010a; Anttiroiko 2010b; Christensen 2012; Siitonen 2007, 244, 261–262.)

2.1.4 Demokratiakritiikkiä

Demokratia on tavoiteltu ja menestyksekkäs hallintomalli, mutta täysin ongelmaton tai kritiikitöntä se ei kuitenkaan ole. Muun muassa demokratian tuhoutumisesta on puhuttu ja rationaalisuus on nostettu sen haastajaksi. Toisaalta demokratian avautuminen ja muutos osallistuvampaan ja keskustelevampaan suuntaan nähdään yhtenä demokratian tulevaisuuden merkkipaaluna. (Dryzek 1990, 218.) Edustuksellisen demokratian ei nähdä enää riittävän nykyajan moniarvoisissa yhteiskunnissa (Dryzek 2000, 9), mutta siitä kokonaan luopumistakaan ei nähdä vaihtoehtona (Gutmann & Thompson 2004, 18).

Kritiikki voidaan toisaalta nähdä olennaisena osana demokratiaa, sillä vuoropuhelu ja mielipiteiden vapaus ovat keskeisiä demokratian piirteitä (Tarkiainen 1959, 367). Toisaalta demokratian toteutumiseen ja toteuttamiseen liittyvät ongelmat lisäävät kritiikkiä järjestelmää kohtaan. Yleisellä tasolla kansalaisten ja päätöksentekijöiden välisen kuilun kasvaminen sekä demokratian alistuminen byrokratian alle herättävät keskusteluja demokratian toimivuudesta. Demokratiaa kohtaan esitetty kritiikki kumpuaa usein myös kansalaisten vähentyneestä osallistumisesta ja kiinnostuksesta politiikkaa kohtaan. Lisäksi syrjäytyneisyyden teemat sekä se, keiden näkökulmista yhteisiä näkemyksiä luodaan ovat puhuttaneet demokratian toimivuuden arvioinnissa. Suoran demokratian menetelmien arvioinnissa kritiikki kohdistuu usein tehokkuuteen ja järjestämiseen liittyviin kysymyksiin. Deliberatiivinen demokratia taas nähdään usein liian ideaalina mallina; yhteiskunnassa olemassa olevien vastakkaisasettelujen ei nähdä korjautuvan keskustelulla. Ongelmina nähdään myös muun muassa se, että osallistujat eivät ole vastuussa toimistaan, korkeasti koulutettujen nähdään vaikuttavan liikaa toiminnassa ja se, että deliberatiiviset foorumit kytkeytyvät harvoin varsinaiseen päätöksentekoon. Demokratiamenetelmien vaikuttavuuden arvioinnissa ollaankin usein päädytty enemmän näennäisdemokratiaan kuin siihen, että toimenpiteillä pystytään todella vaikuttamaan. (Kuisma 2013, 60; Lindell 2013, 86–99; Niiranen 2002, 63; Siitonen 2007, 262–263.)

Kritiikkikeskustelun valossa demokratian tila vaikuttaa heikolta. Toisaalta, kärjistäen on todettu, että kansalaiset alkavat olla kyllästyneitä edustukselliseen demokratiaan, mutta toisaalta heidän ei uskota pitävän suoraa eikä osallistuvaa demokratiaa pääasiallisena vaikuttamistapanaan (Anttiroiko 1998a; Anttiroiko 1998b; Puttonen 2002, 58). Esitetystä kritiikistä ja havaituista ongelmista huolimatta demokratian nähdään kaipaavan uusiutumista ja edustuksellisuus rinnalleen uudenlaisia osallistumis- ja vaikuttamismenetelmiä. Kansalaisten aktivoimiseksi tarve uudenlaisille, todellisesti vaikuttaville menetelmille koetaan merkittäväksi. Demokratian nähdään olevan murroksessa ja sen kehittymistä koskevien keskeisten kysymysten uskotaan painottuvan sekä globaalin että paikallisen demokratian teemoihin. (mm. Pekola-Sjöblom 2011; Sirkkanen & Jousilahti 2012.)

2.2 Nykydemokratia suomalaisissa kunnissa

Suomen perustuslaki määrittelee lähtötason kunnallisen demokratian toteuttamiselle. Kuntien itsehallinto perustuu kuntalaisten oikeuteen osallistua kunnan päätöksentekoon edustuksellisen demokratian

kautta, jolloin kuntalaiset valitsevat edustajansa kunnan valtuustoon. Tämän lisäksi kuntalaisilla on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan muilla tavoilla.

Kunnan on huolehdittava kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämisestä: 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin; 2) järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa; 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia; 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa; 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa; 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä. Kuntalaissa on lisäksi kirjaukset kuntalaisten oikeudesta aloitteen laatimiseen sekä kunnan toimintaa koskevissa asioissa että kansanäänestysten järjestämisessä. Lisäksi kuntalaiset ovat oikeutettuja saamaan tietoa kunnan vireillä olevista asioista sekä osallistumaan neuvoa-antavaan kansanäänestykseen. Kuntalaiset ovat tasa-arvoisessa suhteessa toisiinsa, jolloin jokaiselle kuntalaiselle on taattava samanlaiset mahdollisuudet kunnan toimintaan osallistumiselle. (Perustuslaki 731/1999, 6§, 121§; Kuntalaki 365/1995, 1§, 26–31§.)

2.2.1 Kuntalain muutokset demokratian näkökulmasta

Perustuslaki ja kuntalaki luovat pohjan demokratian toteuttamiselle kunnissa. Sinisalmi (1999, 209–213) kuvaa asetettujen lakien vaikutusta sekä kuntien keskushallinnon muutoksen aaltomaista liikettä ja käsittelee eri vaiheiden vaikutuksia demokratiaan. Keskushallinnon asiantuntijavaltaistuminen 1920-luvulta aina 1970-luvun puoliväliin vaikutti kansanvaltaisuuden heikkenemiseen. 1960-luvulta alkaen demokratian lisäämistoimet asettuivat hallinnon tehokkuutta ja vallan keskittymistä painottavia toimia vastaan, siinä kuitenkin täysin onnistumatta; kansalaisten ja todellisten päätöksentekijöiden välinen etäisyys kasvoi edelleen. Vasta vuoden 1976 kunnallislaki aloitti kansanvallan edistämisen toimet, jolloin etäisyys kuntalaisten ja päätöksentekijöiden välillä lyhentyi ja hallinnon ja politiikan valtasuhde palautui lähes tasapainotilaan. Kansanvallan painottaminen jatkui edelleen vuoden 1995 kuntalaissa hieman hallinnon tehokkuuden painottamista voimakkaampana.

Kuntalaki on jälleen muutoksessa. Lain kokonaisuudistus käynnistettiin vuonna 2012 ja uuden lain on määrä astua voimaan vuoden 2015 alussa. Kuntalain vaikutukset kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseen luovat pohjaa toimien kehittämiseksi, etenkin kun valmistelutyössä erityisesti painotettavia asioita ovat perustuslaissa asetettujen vaatimusten toteuttaminen kunnallisen

itsehallinnon ja demokratian saralla. (Valtiovarainministeriö 2012.) Kuntalain uudistaminen esitettyjen painotusten mukaisesti luo lähtökohdan nykyisten demokratiakäytäntöjen muutokselle. Ulkoisen paineen ei kuitenkaan välttämättä nähdä takaavan toimivia ratkaisuja (Airaksinen, Laine, Kyösti, Markkola, Härkönen, Afflekt, Lehtola & Paananen 2012, 11), ja vasta varsinaisen käyttöönoton onnistuminen osoittaa lopulliset vaikutukset.

Tämänhetkisen kuntalain osoittamat toimet kuntalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksiin toteutetaan kunnissa hyvin vaihtelevasti. Lisäksi suhtautuminen muun muassa alueellisiin toimielimiin on kaksijakoista. Toisaalta kuntalakiin toivotaan säännöksiä, jotka entistä vahvemmin painottaisivat toimivaltaisempien elimien rakentamista, mutta toisaalta esimerkiksi kunnanosahallintoa pidetään näennäisdemokratiana ja turhana. Pihlaja ja Sandberg (2012) esittävät, että lähidemokratian kehittämisen näkökulmasta kuntalain entistä sitovampi ja velvoittavampi muoto takaisi sen paremman käyttöönoton, kuitenkin varmistaen joustavien toimintamuotojen mahdollisuuden. (Kurikka, Laamanen, Majoinen, Nyholm & Ylönen 2007, 3–4; Kuntarakennelain uudistusta valmisteleva työryhmä 2012, 42–43; Pihlaja & Sandberg 2012, 145.)

2.2.2 Osallistumisen uudet tavat

Nykymuotoinen edustuksellinen demokratia tuli suomalaiseen kunnallishallintoon vuoden 1865 kunnallisasetuksella, jolloin äänioikeus oli kuitenkin vain pienellä osalla kaupunkilaisia. Vuonna 1917 yleinen ja yhtäläinen äänioikeus sekä 20 vuoden ikäraja ulottuivat kunnallisvaaleihin. Edustuksellinen demokratia on kuitenkin näyttäytynyt puhtaana kunnallishallinnossa vasta vuoden 1976 kunnallislain säätämisen jälkeen. (Sinisalmi 1999, 31, 38, 40–41.) Edustuksellinen demokratia mielletään pääasialliseksi vaikuttamisen kanavaksi Suomessa. Kuntalaiset mieltävät kunnallisvaaleissa äänestämisen tärkeimmäksi tavakseen vaikuttaa kunnan asioihin, mutta enemmistö kokee kuitenkin suoran vaikuttamisen tapojen järjestämisen tärkeäksi. Lisäksi internetin välityksellä järjestettävien osallistumismuotojen toteuttamista kannatetaan. (Pekola-Sjöblom 2011.)

Suoran osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmien kehittäminen on lisääntynyt kunnissa 1990-luvulta lähtien, jolloin, muiden Euroopan maiden tapaan, kunnallislakeja uudistettiin kuntademokratian osalta. Kansanäänestysten järjestäminen, yhtenä menetelmänä, on nähty merkittävänä demokratian edistäjänä. (Ryynänen 2007, 147–148; Sirkkanen & Jousilahti 2012.) Suoran ja edustuksellisen demokratian ohella

uusi, innovatiivinen tapa osallistua käyttäjälähtöisten palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen on lisääntynyt. Muun muassa yhteisösuunnittelun, visioinnin ja kuntalaisfoorumeiden avulla on pystytty vähentämään perinteisten osallistumiskanavien käyttöä, kuten luottamushenkilöihin yhteydenottamista.

Kunnissa on lisäksi kehitetty erilaisia alueellisia toimielimiä, joiden kautta kuntalaisille on avautunut mahdollisuus vaikuttaa oman alueensa kehittämiseen suurenkin kuntakokonaisuuden sisällä (mm. Yläkemijoen aluelautakunta¹). Yhdeksi keskeiseksi tekijäksi on tutkimuksissa noussut taloudellinen päätösvalta kuntalaisten päätösvallassa olevissa asioissa. Usein kuntalaisten päätettävissä olevat asiat luokituvat taloudelliselta painoarvoltaan vähäisiin tehtäviin, jolloin merkittävämmissä asioissa vaikuttaminen, kuten vaikuttaminen palvelujen ja investointien suunnitteluun tai talousarvioon ja maankäytön suunnitteluun, jää pieneksi. Toisaalta taloudelliset tekijät eivät yksin takaa vaikuttavuutta, vaan toimielimien tarkoitusten ja päämäärien täsmentäminen sekä asenneilmasto vastuun ja päätösvallan jakamista kohtaan korostuvat vaikuttavuuden toteutumisessa. (Jäppinen 2011, 145–146; Leinamo 2010; Pihlaja & Sandberg 2012, 114–115.)

Vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen ja osallistumisen lisääminen on nähty keinoina, joilla kuntalaisten luottamusta poliittiseen ja hallinnolliseen toimintaan pystytään parantamaan. Samalla päätöksenteosta ja palveluista nähdään rakentuvan enemmän kuntalaisten tarpeita vastaavia. (Jäppinen 2011, 145–146.) Kuntalaisten todelliset mahdollisuudet vaikuttaa kunnan suunnitteluun ja päätöksentekoon ovat kuitenkin edelleen vähäiset. Sekä viralliset, kuntaorganisaation osana toimivat elimet, että epäviralliset yhteistyöelimet kunnan osa-alueen ja kunnan välillä eivät ole yltäneet riittävälle tasolle kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisessä. Puutteita on havaittu sekä rakenteissa että toimintatavoissa; toimielimiä ei ole kytketty kiinteästi kunnan päätöksenteko-organisaatioon, eikä niiden toimintaa toisaalta tunneta riittävästi. Toisaalta myös kunnan laaja lakisääteisten palvelujen tehtäväkenttä ja investoinnit leikkaavat suurimman osan kunnan budjetista, jolloin liikkumavara muissa asioissa jää hyvin vähäiseksi. Merkittävien uudistusten toteuttaminen, kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisessä, nähdään kuitenkin vaativan laajoja muutoksia toimintatavoissa aina valtion tasolta lähtien. Keskeisenä nähdään kuntien liikkumavaran lisääminen palvelujen järjestäjänä sekä menettelytapo-

¹ Yläkemijoen aluelautakuntaa pidetään yhtenä toimivimmista esimerkeistä suomalaisen lähidemokratian toteuttajana ja todellisen päätösvallan siirtäjänä paikalliselle tasolle. Lautakunta on perustettu vuonna 1993, ja sen tavoitteena on ollut toimia siten, että alueen asukkaat saisivat tarpeitaan vastaavat peruspalvelut omalta alueeltaan. Lautakunnalle on luovutettu sekä taloudellinen vastuu että palvelujen järjestämisvastuu. (ks. Pihlaja & Sandberg 2012, 65–76.)

jen kirjaaminen uudistuvaan kuntalakiin, jotta todellisten muutosten toteuttaminen mahdollistuu. Lähtökohtien voidaan nähdä nojaavan vahvasti kunnan ja valtion suhteen uudelleenmäärittelyssä. (Pihlaja & Sandberg 2012, 182–183.)

2.3 Rakennemuutokset haastavat kuntademokratian

Kuntien ollessa laajan rakennemuutoksen alla demokratiakysymykset ovat nousseet yhä keskeisemmälle sijalle kuntien toiminnan kehittämisessä. Useiden vanhojen peruskuntien tilalle on syntynyt ja syntyy yhdyskuntarakenteeltaan monimuotoisia uusia kuntia, joiden demokratian ja kunnallishallinnon perinteet nojaavat yhtenäisen ja pienehkön kunnan ideaan (Katajamäki 2013, 13). Vuonna 2012 käynnistetyn kuntauudistuksen tavoitteissa demokratian kehittämiseen liittyvien toimien edistäminen on ollut keskeinen toimenpide. Uudistuksessa keskitytään vahvojen peruskuntien rakentamiseen ja tätä kautta elinvoimaisuuden sekä demokratian edellytysten parantamiseen. (Valtiovarainministeriö 2013.) Nykyisen kuntauudistuksen edeltäjän, vuonna 2005 käynnistetyn kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras), yhtenä tavoitteena oli myös demokratian ja kansanvaltaisen ohjauksen vahvistaminen. Laadittujen selvitysten mukaan lähidemokratian toteutuminen kunnissa on kuitenkin edelleen vaihtelevaa (Kuntalain kokonaisuudistusta kartoittava työryhmä 2011, 79–103; Kuntarakennelain uudistusta valmisteleva työryhmä 2012, 42–43). Kuntalaisten mahdollisuudet vaikuttaa kunnan päätöksenteossa ja asioiden valmistelussa, etenkin alueellisten toimielinten kautta, on myös edelleen heikkoa. Pihlajan ja Sandbergin (2012, 118) mukaan juuri alueellisuus on hyvin erilaista eri puolilla Suomea, ja kuntien välillä sekä jopa kunnan sisällä alueelliset erot voivat olla hyvin suuria.

Kuntien sisäiset alueelliset erot eivät rajoitu koskemaan ainoastaan suuria kuntia, vaan eroja esiintyy myös pienempien kuntien eri alueilla. Uusia kuntia kuvaa usein monimuotoisuus, joka syntyy erilaisten kuntatyyppien liittymisestä yhteen. Kuntakokonaisuudet saattavat sisältää sekä tiiviisti asuttuja kaupunkimaisia että maaseutumaisia alueita. Tiiviisti asutuissa kaupungeissa demokratiahaasteet kohdistuvat etenkin kuntalaisten kiinnostuksen herättämiseen ja sitoutumiseen sekä alueiden muodostamiseen liittyviin kysymyksiin, kun taas maaseutumisissa, laajalle alueelle levittäytyvissä kunnissa muun muassa kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien takaaminen haastaa kunnat. Pihlaja ja Sandberg (2012, 9, 118–119) esittävät, että pitkien etäisyyksien kunnissa reuna-alueiden demokratian toteuttamista tulisi käsitellä erillisenä osana keskusta-alueesta. Reuna-alueiden asukkaiden ei nähdä olevan yhdenvertaisessa asemassa keskusta-alueen asukkaiden kanssa muun muassa palvelujen saatavuudessa ja saavutet-

tavuudessa sekä päättävien toimielimien edustettavuudessa. Yhdenvertaisuutta tulisi tällöin käsitellä sekä eri kuntien välillä että kunnan keskusta- ja reuna-alueiden välillä.

2.3.1 Kuntaliitos – demokratian uhka tai mahdollisuus

Kuntaliitoksen toteuttamisen haastavuus nousee sen monipuolisuudesta, joka näyttäytyy muun muassa sekä rakenteiden että kulttuurien yhdistämisessä ja eri toimijoiden näkemyksissä uuden kunnan suunnasta. Muutoksen vaikutukset eivät kohdistu ainoastaan kuntaorganisaatioon, vaan myös kuntalaisten arkeen. Kuntalaisten huolena ovat usein erityisesti palveluiden järjestämiseen ja oman alueen tulevaisuuteen liittyvät kysymykset. Etenkin reuna-alueilla pelätään alueen näivettymistä palveluiden karkaamisen seurauksena. (mm. Siltaniemi ym. 2009; Zimmerbauer & Kahila 2006.) Merkittävien hyvinvointi- ja palvelutehtäviin liittyvien kysymysten lisäksi demokratianäkökulma nousee keskeiseksi liitostilanteessa. Usein se on kuitenkin aliarvioitu tema kuntaliitosprosessissa. Muun muassa keskustelu lähi-demokratiasta varsinaisen kuntaliitosprosessin aikana saattaa olla vähäistä. Kuntaliitosasiakirjoja ja -tutkimuksia koskevan selvitystyön tuloksissa on nähtävissä, että demokratiakysymykset ovat jääneet taka-alalle uutta kuntaa koskevassa keskustelussa, ja keskustelu on painottunut etenkin henkilöstöön liittyviin kysymyksiin. Usein edustuksellinen demokratia nähdään riittäväksi demokratiamenetelmäksi eikä suorien demokratiakäytäntöjen kehittämistä koeta tärkeäksi, vaikka kuntaliitostilanteessa osallistuminen kanavoituu juuri muin kuin edustuksellisen demokratian keinoin. (Koski ym. 2013.)

Kuntaliitokset voidaan nähdä sekä uhkana että mahdollisuutena demokratian näkökulmasta. Toisaalta kuntaliitokset tai niiden mahdollisuus toimivat usein kunnan toimintaan osallistumisen herättäjänä (Zimmerbauer & Kahila 2006). Etenkin kiistanalaisissa liitostilanteissa kuntalaisten osallistuminen lisääntyy; muutostilanteessa aktivoidutaan puolustamaan omaa aluetta. Päätös- ja vaikutusvaltaa halutaan entistä vahvemmin pitää alueella, jotta omaan arkeen ja elinympäristöön koskeviin asioihin pystyttäisiin edelleen vaikuttamaan. Tällöin kunnan rakenteen ja vaikuttamiskanavien tunteminen korostuvat. Kuntaliitokset antavatkin hyvän alustan toimivan demokratian kehittämiseksi ja aktiiviselle kuntalaisuudelle. Liitostilanteiden on nähty vahvistavan paikallisia yhteisöllisiä rakenteita sekä lisäävän alueellisten toimielinten rakentamista, niihin sitoutumista sekä niiden toimivallan vahvistamista. (Pihlaja & Sandberg 2012, 47, 118–119, 126.) Kunnan näkökulmasta kuntalaisten aktiivisuuden lisääntymisen nähdään tarjoavan kunnalle tilaisuuden paikallisen tiedon saatavuuteen, mikä suurenevissa kuntakokonaisuuksissa näyttelee merkittävää roolia päätöksenteon tukena. Etenkin palvelujärjestelmien uudista-

misessa kansalaisten kokemusasiantuntijuus ja paikallistuntemuksen huomioiminen palvelujen suunnittelussa ja muun muassa lähipalvelujen määrittelyssä pidetään tärkeänä. Harvaan asutuilla alueilla huoli palvelujen tulevaisuudesta ja etääntymisestä herää rakenneuudistusten myötä, jolloin palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden kysymyksissä lähipalvelujen tarkkaa, paikallista määrittelyä korostetaan. Lisäksi asukkaiden ja yhteisöjen oma-aloitteisuuden tukemista korostetaan. Kansalaisosallistaminen nähdäänkin yhtenä palvelurakenneuudistuksen legitimoijana. (Kattilakoski & Heinämäki 2013, 79–81; Matthies, Kattilakoski & Rantamäki 2011, 69–71.)

Vaikka kuntaliitokset tarjoavat mahdollisuuksia kuntademokratian kehittämiseksi, voivat ne toisaalta aiheuttaa uhkia demokratian toteutumiselle. Etenkin edustukselliseen demokratiaan kohdistuu suuria muutoksia päätöksenteon keskittyessä yhä harvempien käsiin. Kunnallisten luottamushenkilöiden määrän on arvioitu vähenevän jopa kolmannekseen nykyisestä. Lisäksi maantieteelliset etäisyydet päättäjien ja kuntalaisten välillä kasvavat. Kuntien alueiden välisen yhdenvertaisuuden kysymykset painottuvat olettaessa, että kaupunkikeskustan edustus on suurempi haja-asutusalueiden edustukseen nähden kunnan päätöksentekokeleimissa. (Matthies ym. 2011, 74–76.) Paikallisten yhteisöllisten rakenteiden vahvistaminen korostuukin entisestään, jolloin kunnan tarjoamat mahdollisuudet alueelliseen vaikuttamiseen ja toimimiseen painottuvat. Kuntaliitostilanteissa näitä toimenpiteitä pidetään juuri haastavimpina toteuttaa. (mm. Zimmerbauer & Saartenoja 2008, 5.) Rakenteellinen muutos ei välttämättä automaattisesti takaa sisällöllistä tai institutionaalista uusiutumista (Airaksinen ym. 2012, 105). Muutoksella voidaan luoda edellytyksiä muun muassa demokratiatoimintojen muuttamiseen ja kehittämiseen, mutta demokratian painoarvon tunnistaminen ja halu toimintatapojen muuttamiseen ja uudistamiseen ovat merkittäviä demokratian kehittämisen ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Demokratian toteuttamisessa on lisäksi huomioitava eri alueiden omaleimaisuus ja toimiviksi koettujen toimintatapojen säilyttäminen (Pihlaja & Sandberg 2012).

2.3.2 Uusi paikallisuus

Alueiden laajentumisen ja päätöksenteon keskittymisen oletetaan johtavan paikallisen asiantuntemuksen ohenemiseen päätöksenteossa. Kuntakoon kasvu aiheuttaakin haasteita tasapuolisuuden varmistamiselle niin palvelujen kuin muun muassa demokratiakäytäntöjen järjestämisessä. Tehokkuuden ja läheisyysperiaatteen yhteensovittamisessa päätöksenteossa painottuvat tällöin toiminnan hajauttamiseen ja keskittämiseen liittyvät kysymykset. Mikäli paikallistasolle luodaan mahdollisuudet omaehtoisten

ratkaisujen kehittämiseen, tehokkuuden ja paikallisuuden välille ei nähdä syntyvän ristiriitaa. Kaikkea ei kuitenkaan kannata tai voi organisoida paikallislähtöisesti, mutta paikallisyhteisöjen vaihtelevista tarpeista nousevat tekijät korostuvat paikkaperustaisessa politiikassa. Katajamäki (2013) kuvaa *uuden paikallisuuden* -käsitteellä tilannetta, jossa kuntalaiset toimivat monipuolisesti yksityisen ja julkisen sektorin sekä kansalaisjärjestöjen toimijoiden kanssa. Uuden paikallisuuden edistämässä luovalla kehittämisellä, jossa paikallisyhteisöillä on oikeus kehittyä omista lähtökohdistaan, on merkittävä rooli. Tavoitteena on lisätä paikkojen, kulttuurien ja ihmisten moninaisuutta, ja kritiikki kohdistuu tällöin suuruuden logiikkaa ja palvelujen keskittämistä kohtaan. Ennen kaikkea kansalaisten todellisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä, etenkin omien paikallisyhteisöjensä palvelujen järjestämisessä ja maankäytön suunnittelussa, korostetaan uuden paikallisuuden toteuttamisessa. (Katajamäki 2013, 14, 17–18.)

Uuden paikallisuuden voidaan nähdä korostavan kunnan vastuuta kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisessa. Kunnan toimet rakenteiden ja prosessien kehittämisessä ovatkin merkittäviä kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien takaamisessa, mutta toisaalta kuntalaisten oman aktiivisuuden ja vastuunoton teemat voidaan myös perustellusti nostaa uutta paikallisuutta ja sen toteutumista koskevaan keskusteluun. Kunnan toimintaympäristön muutoksessa ja toimijakentän laajentuessa kuntalaisten rooli osana kuntakokonaisuutta on muutoksessa. 2000-luvulla kuntanäkemyksissä kansalaisyhteiskunnan painotukset ovat korostuneet, ja kuntalaisten roolin nähdään kiinnittyneen ennen kaikkea kansalaisuuteen. Muun muassa osallisuutta korostavan kansalaisuuden toteuttamisen ja toteutumisen ongelmaksi on kuitenkin todettu muodostuneen se, että kuntalaiset eivät ole kiinnostuneita aktiivisesta kansalaisuudesta. Tämä näyttäytyy etenkin äänestysaktiivisuuden laskuna, mutta käytännön kokemuksissa myös kuntalaisten vähäisenä osallistumisena yhteistoimintaan. Syitä osallistumisen vähäisyyteen voidaan toisaalta etsiä siitä, että kyseisen teema ei ole motivoinut osallistumaan, mutta toisaalta myös hyvinvointivaltion ”passivoiva” rooli esitetään usein kuntalaisten aktiivisuuden heikentäjänä. Poliittisen aktiivisuuden² heikentyessä huoli sosiaalisesta syrjäytymisestä ja alueellisesta sosiaalisesta eriytymisestä on nostettu esiin. Näiden tekijöiden nähdään heikentävän kunnan suotuisaa kehitystä, jonka

² Poliittinen osallistuminen ja se, missä sitä pitäisi toteuttaa saattaa tänä päivänä erota nykyisin radikaalisti perinteisen edustuksellisen demokratian ihanteista (mm. Rättilä 2001). Poliittisen kansalaisuuden toteutumisen ei näin ollen nähdä tarkoittavan osallistumista puoluepolitiikkaan, vaan suoraan osallistumiseen instrumenttien kautta (Bäcklund 2007, 110–111; Hajer 2003, 89–98).

nähdään mahdollistuvan erilaisten todellisuuksien tunnistamisella ja huomioinnilla. Mitä enemmän kuntalaiset osallistuvat ajankohtaisten asioiden määrittelyyn, sitä paremmin erilaisten todellisuuksien uskotaan näyttäytyvän kunnan kehityksessä. Kuntalaisten oman aktiivisuuden tukeminen painottuu yhä vahvemmin kuntien siirtyessä yhä tiiviimpään yhteistyöhön julkisen sektorin, kansalaisjärjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa. (Bäcklund 2007, 110; Jäppinen 2011, 145; Niiranen 1997; Rättilä 2001; Sepänen 2001; Zimmerbauer & Saartenoja 2008, 10.)

2.4 Paikallinen hallinta demokratian näkökulmasta

Julkisen sektorin muutoksessa klassisesta hallintotavasta on siirrytty kohti uutta hallintatapaa. Hallinta-ajattelua on pidetty hallinnon uudistamisen kolmantena aaltona seuraten perinteistä byrokraattista julkishallintoa ja osittain uutta julkisjohtamista. 1980-luvulta alkaneessa julkisen hallinnon uudistumisessa keskeiseksi on noussut byrokraattisen hallintotavan muuttaminen tehokkaammaksi ja joustavammaksi. Uuden julkisjohtamisen, New Public Management (NPM), ajatukset ovat rantautuneet tätä myöten julkisten organisaatioiden kehittämistermistöön ja käytäntöihin. Lisäksi markkinaohjautuvuuden ja asiakaslähtöisyyden painotukset ovat ohjanneet kehittämistyötä. Hallinta-ajattelu on sitä vastoin pyrkinyt vastaamaan julkisen hallinnon kehittämistarpeisiin toisenlaisesta näkökulmasta. Hallinnan painotuksissa onkin korostettu yhteisöllistä näkökulmaa sekä laaja-alaisempaa näkemystä kokonaisuuden hallinnasta yhteisön yhteisenä intressinä. (Haveri & Pehk 2008, 16–17; Pierre 2000, 1–2; Reddel 2002, 50–51.)

Uudistumisen laukaisevina tekijöinä on pidetty toimintaympäristön monimutkaistumista ja muutosta. Monimutkaistuvat toimintaympäristöt ovat luoneet uudenlaisia haasteita organisaatioille, jolloin ne eivät enää yksin hallitse muutosta, vaan ovat tulleet riippuvaisiksi muista toimijoista (mm. Emery & Trist 1965). Julkisen sektorin ongelmat luokitellaan usein ”ilkeiksi” (*wicked*) tai jopa ”tosi ilkeiksi”, jolloin niiden ratkaiseminen yhden organisaation toimesta on hankalaa ja jopa mahdotonta (Anttiroiko & Haveri 2007, 166; Haveri & Pehk 2008, 31; Rittel & Webber 1973, 155). Näiden kehityssuuntien ohjaamana julkisen sektorin toiminnan ei koeta enää olevan yhden toimijan toiminnan tulosta, vaan useiden eri toimijoiden toiminnan summa (Anttiroiko & Haveri 2007, 166).

Hallinta -termillä viitataan juuri toimijakentän suhteiden hoitamiseen, jolloin toiminnot ja prosessit ovat keskiössä. Hallinnan tulkinnoissa yhteistyön merkitystä eri toimijatahojen kanssa, institutionaali-

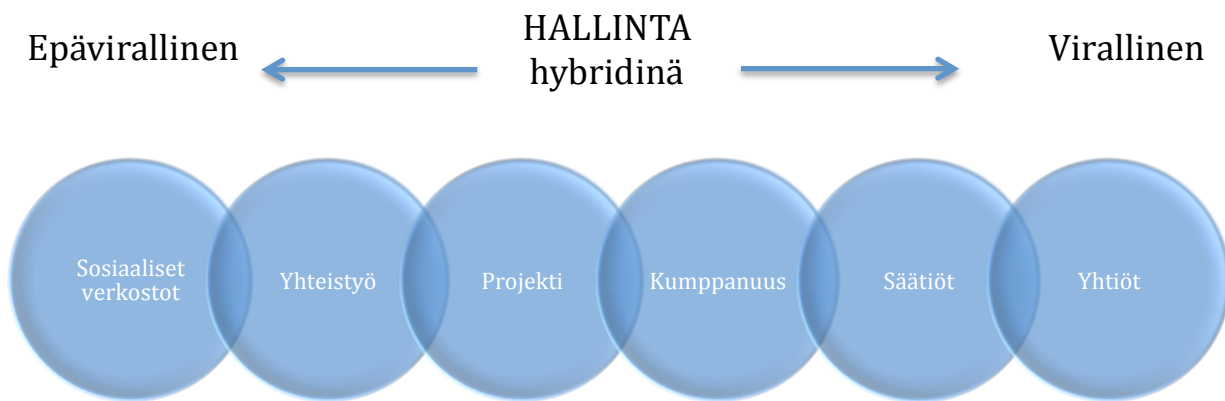
set rajat ylittäen, korostetaan. Tällöin koordinoinnin ja ohjauksen osaaminen, erilaisten verkostojen, yhteistyön ja deliberatiivisten foorumien kautta, painottuu toiminnassa. Samalla paikallisen tason toimijoiden asema korostuu valtion roolin hiipuesssa yhteisten asioiden hoidon instituutioksi. Julkinen vastuu jakaantuu uudessa hallinta-ajattelussa sekä julkisyhteisöjen, että jossain määrin myös yksityisen sektorin kannettavaksi ja paikallistason vastuu toiminnan ohjaamisesta kasvaa. Kunnat näyttelevät merkittävää roolia tässä muutoksessa. (Anttiroiko & Haveri 2007, 165–168; Hirst 2000, 18–19; Jessop 1998, 30; Pierre 2000, 2–4.)

2.4.1 Verkostot paikallisen hallinnan välineenä

Hallinnan käsitettä on käytetty erilaisilla tavoilla eri yhteyksissä. Hirst (2000, 14–19) on jäsentänyt nämä käyttötavat seuraavanlaisesti: hallinta 1) hyvän hallintatavan (*good governance*) merkityksessä, 2) kansainvälisenä hallintana (*international governance*), 3) yhtiöiden hallintana (*corporate governance*), 4) uutena julkisyhteisöjen hallintatapana (*new public governance*) ja 5) uusina koordinoitukäytäntöinä. Jäsentelyn viides kohta viittaa verkostoihin, kumppanuuteen ja keskusteluperustaisiin yhteistyömuotoihin. Näiden koordinaatiokäytäntöjen avulla tarvittavien resurssien kokoaminen, avaintoimijoiden kapasiteetin hyödyntäminen ja sosiaalisen pääoman kasvattaminen nähdään mahdolliseksi, jolloin myös demokratian mahdollisuuksien nähdään lisääntyvän.

Yhteiskunnan pääkoordinoititavoista, hierarkioista, markkinoista ja verkostoista, jälkimmäisen merkitystä hallinnan koordinoititapana on korostanut myös Rhodes (2000, 54–76; 1996, 658–660), joka viittaa hallinnalla itseohjautuviin organisaatioiden välisiin verkostoihin. Tämän perinteisen näkemyksen mukaisesti verkostot nähdään toisistaan riippuvaisten organisaatioiden jatkuvana yhteistyönä, jossa toiminta perustuu vastavuoroisuudelle ja luottamukselle ja, jossa säännöt muokataan verkoston toimijoiden toimesta. Hallintaa tapahtuu instituutioiden eri tasoilla sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti, ja toimijajoukko koostuu sekä julkisista että yksityisistä toimijoista. Hierarkiat sääntöineen ja markkinat kilpailuineen kamppailevat edelleen hallinnan kentällä, mutta perinteisen näkemyksen mukaisesti verkostojen ja luottamuksen merkitys on keskeinen. Verkostojen nähdään mahdollistavan organisaatioiden välisten toimenpiteiden koordinoinnin ja antavan eri toimijoille mahdollisuuden osallistua hallinnan prosesseihin. (Davies 2005; Pierre & Stoker 2002.)

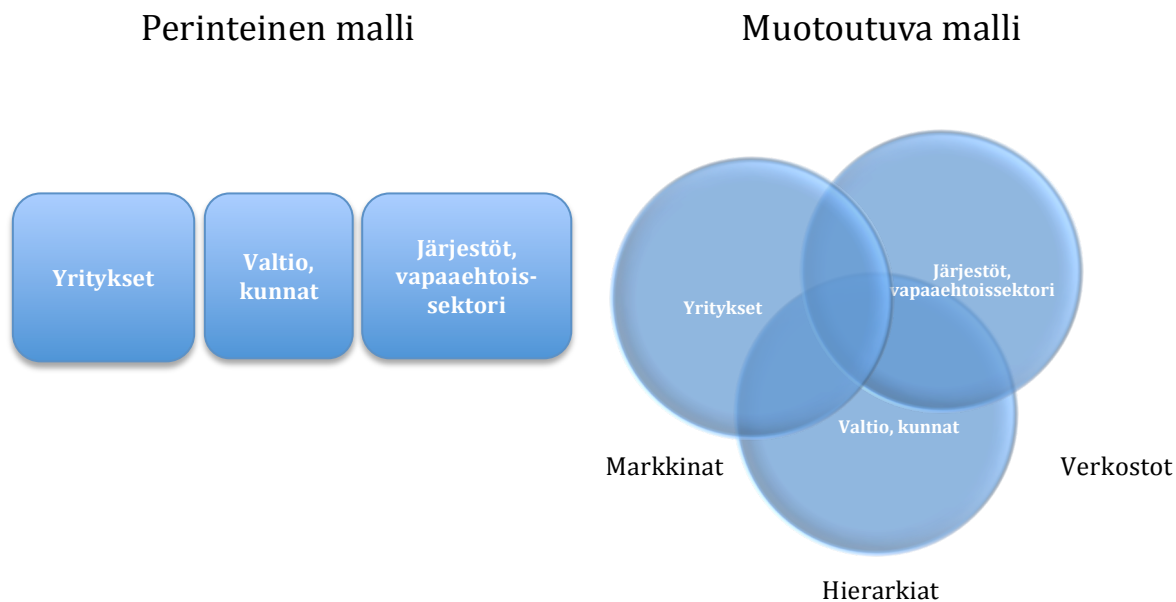
Hallinnan verkostot (*governance network*) voivat vaihdella huomattavasti. Niiden empiiristen muotojen nähdään vastaavan sitä poliittista, institutionaalista ja diskursiivista viitekehystä, jossa ne muotoillaan. Sørensen ja Torfing (2005, 197) esittävät, että verkostot voivat olla luonteeltaan erilaisia – lyhyt- tai pitkäaikaisia, organisaatioiden välisiä tai sisäisiä, sektorispesifejä tai laaja-alaisia. Haveri ja Pehk (2008) kuvaavat (kuvio 2), että tyypilliset hallintamuodot voivat vaihdella epävirallisista virallisiin. Tällöin hallinnan verkostot saattavat sisältää institutionaaliselta asemaltaan erilaisia verkostoja sosiaalisista verkostoista yhtiöihin. Hallintasuhteet voivat muodostua siten sisäisten, paikallisten ja yli paikallisten toimijoiden kanssa, ja toiminnan nähdään olevan enemminkin horisontaalista kuin vertikaalista. Niiden on lisäksi kuvattu olevan suhteellisen vakaita yhteistyörakenteita, jotka perustuvat keskenään riippuvaisten, mutta toiminnallisesti autonomisten toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen. Hallintaverkostojen toimijoiden nähdään toimivan suhteellisen institutionaalisessa viitekehyksessä, jolloin se tarjoaa toiminnan säännöt, roolit ja menettelytavat. Niiden ei kuitenkaan nähdä kuuluvan perinteiseen hierarkkiseen komentoketjuun. (Haveri & Pehk 2008, 20–22; Jessop 2000, 161; March & Olsen 1995; Maynz 1993; Scharpf 1994, 36.)



Kuvio 2. Hallinnan empiiriset muodot (Haveri & Pehk 2008, 22, Røiselandin 2007, mukaan).

Suomalaisissa kunnissa monimuotoiset toimintaverkostot haastavat niiden organisointi- ja koordinointikyvyn sekä hallintasuhteiden johtamisen. Perinteisen hierarkkisen julkishallinnon ja suoran normi- ja resurssiohjauksen väistyessä vastuu uudenlaisten yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteiden luomi-

sesta ja ylläpitämisestä on kunnilla. Yhteiskunnan muutoksessa erilaiset ymmärrykset, arvot ja periaatteet ovat pakottaneet kunnat uudistamaan toimintaansa syntyneiden tarpeiden mukaisesti. Vaikutukset ovat ulottuneet hallinnollisten ja instituutioiden välisten rajojen uudelleenmuotoutumiseen synnyttäen entistä monimuotoisempia kokonaisuuksia (kuvio 3). (Anttiroiko & Haveri 2007, 167–168, 173–174; Haveri & Pehk 2008, 32.)



Kuvio 3. Institutionaalisten rajojen murros (Haveri & Pehk 2008, 32).

Kuntien toiminnassa institutionaalisten rajojen murros on merkinnyt organisaatiorakenteen muotoutumista pienen keskusorganisaation ja sitä tukevien toisten organisaatioiden mukaisesti. Kunnan omia toimintoja on näin korvattu muilla toimijoilla, jolloin perinteinen hierarkia on murtunut, ja toiminta on organisoitu sopimusperustaisesti. (Haveri & Pehk 2008, 31–32.) Haveri, Laamanen ja Majoinen (2003, 20) ovat käyttäneet verkostokunnan käsitettä kuvaamaan tätä kunnissa tapahtunutta muutosta.

Verkostokunnassa pyritään heidän mukaansa yhdistämään sekä palvelu- että identiteetikunnan³ keskeisimpiä piirteitä. Bäcklund (2007, 115) kuvaa verkostokunnan käsitteellä kunnan toimintatapaa suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan. Verkostokunnassa kunnan laaja palvelutehtävä pysyy samana, mutta oman palvelutuotannon sijaan monimuotoinen toimijajoukko osallistuu palvelujen tuotantoon erilaisin sopimus- ja yhteistyöjärjestelyin muun muassa kuntayhtymien, yhdistysten ja osakeyhtiöiden kanssa. Kunnan tehtäväksi jää tällöin vastata palvelujen järjestämisen ohjauksesta ja valvonnasta, verkostohallinnasta. (Haveri ym. 2003, 67; Haveri & Pehk 2008, 32–34.)

2.4.2 Verkostokunnan demokratiahaasteet

Verkostohallinta (*network governance*) nähdään legitiiminä ja tuloksekkaana tapana ohjata yhteiskuntaa. Alueellisella ja paikallisella tasolla hallinnan verkostot nähdään keinona laajentaa osallistumista alueelliseen tai paikalliseen päätöksentekoprosessiin. Monista demokratian kannalta myönteisistä puolistaan huolimatta verkostohallintaa kohtaan esitetään kritiikkiä muun muassa demokratian toimivuuteen ja toteutumiseen liittyvissä kysymyksissä. Perinteisen edustuksellisen demokratian ohella verkostojen on nähty olevan epädemokraattisia muun muassa niiden tasapuolisten osallistumismahdollisuuksien sekä demokraattisen kontrollin ja vastuun puutteiden takia. Osallistumismahdollisuuksien kaventumista nähdään tapahtuvan etenkin jos verkostot muuttuvat ”suljetuiksi” (Hansen 2005, 223). Tästä institutionaalisesta ongelmasta osittain johtuvaa verkostomaisen elitismin syntyä pidetään myös haasteena. Vaikka verkostojen avulla voidaan toisaalta mahdollistaa uusien toimijaryhmien mukaantulo, voivat ne toisaalta keskittää valtaa epävirallisille ja itseorganisoituville, vaikeasti tunnistettaville verkostojen toimijoille, jolloin vastuukysymykset osoittautuvat haastaviksi. (Anttiroiko 1998a, 198; Haveri ym. 2003; Haveri & Pehk 2008, 9–10; Sørensen & Torfing 2009, 243.)

Klijn ja Skelcher (2007) toteavat, että hallinnan verkostojen asema ei ole vielä vakiintunut päätöksenteossa. Verkostot luovat heidän mukaansa toisaalta uudenlaisia mahdollisuuksia ottaa laaja toimijoiden

³ Palvelukunnassa kunnalla on keskeinen rooli julkisten palvelujen järjestäjänä, ja kunnan menestystä mitataan palvelujen määrällä ja laadulla. Johtaminen jäsentyy tulos- ja konsernijohtamisen sekä erilaisten laatutyökalujen, kuten tasapainotetun tulostaristuksen avulla. Palvelukunnan onnistuminen tarvitsee suurta kuntaa, jotta kuntalaisten vaatimien palvelujen tuottaminen mahdollistuu. Identiteetikunta nojautuu pienen kunnan keskeisiin tekijöihin: paikallisuuteen, yhteisöllisyyteen, sekä läheisyydestä ja tuntemisesta kumpuavaan monipuolisten vaikuttamismahdollisuuksien arvostamiseen. Kunnan rooli näytetään poliittisen vaikuttamisen kenttänä, ja kuntalaisten osallistumisaktiivisuutta sekä identifioitumista kotikuntaan arvostetaan. Kunnan palvelutehtävät ovat identiteetikunnassa vähäiset, jolloin kuntalaisten tarvitsemat palvelut tuotetaan joko valtion tai jonkin toisen hallinnontason puolesta. (Haveri ym. 2003, 66–67.)

joukko mukaan päätöksentekoprosessiin, mutta toisaalta ne myös aiheuttavat uhkia, erityisesti perinteisille edustuksellisen demokratian muodoille. (Klijn & Skelcher 2007; Davies 2000, 425.) Klijn ja Skelcher (2007) ovat tarkastelleet hallinnan verkostojen ja edustuksellisen demokratian välistä suhdetta, jossa erotellaan neljä erilaista tapaa nähdä tämä suhde:

- 1) Verkostot eivät ole yhteensopivia edustuksellisen demokratian kanssa.
- 2) Verkostot täydentävät edustuksellista demokratiaa.
- 3) Verkostot ovat siirtymävaihe uudenalaiseen päätöksentekoon
- 4) Verkostot toimivat edustuksellisen demokratian työkaluina.

Verkostojen nähdään toisaalta haastavan edustuksellisen demokratian legitimitetin ja päätöksentekotavat. Niiden *ei nähdä olevan yhteensopivia* edustuksellisen demokratian kanssa, sillä lähtökohdat ovat ristiriidassa keskenään. Verkostoissa tapahtuvan päätöksenteon nähdään olevan suljettua, jolloin ryhmän ulkopuoliset toimijat eivät pääse osallistumaan päätöksentekoon. Tällöin muun muassa eturyhmien mukanaolo päätöksenteossa on rajattua. Monitasoisen järjestelmän nähdään haastavan perinteisen jaon yhteiskunnan ja poliittisen järjestelmän välillä, sillä toiminnassa korostuu institutionaalisten rajojen ylittävä toiminta. Lisäksi viranhaltijoiden aseman korostuminen ja vastaavasti poliittisen edustuksen hämärtyminen mainitaan yhteensopivuutta kuvaavina haasteina. Näkökulman mukaan edustuksellisen demokratian tulisi olla ensisijainen päätöksentekomenetelmä ja olemassa olevista valtarakenteista tulisi pitää kiinni. Luottamushenkilöiden asemaa ei tulisi tällöin horjuttaa muilla osallistumiskeinoilla. (Klijn & Skelcher 2007, 590–594.)

Toisaalta edustuksellisen demokratian legitimitettiongelmasta ja päätöksentekotapojen haastavuudesta huolimatta verkostojen nähdään edistävän demokratian legitimitettiä. Osallistumiskanavien monipuolistuessa kansalaisten aktivoitumisen poliittiseen toimintaan nähdään vahvistuvan, jolloin päätöksentekijöille avautuu mahdollisuus laadukkaamman ja kattavamman paikallistiedon saamiseen. Verkostojen nähdään myös lisäävän yhteisymmärrystä yksittäisten mielipiteiden sijaan sekä mahdollistavan osallistumisen päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin, aina suunnittelusta toteutukseen asti. Hallintoa kohtaan osoitetun luottamuksen nähdään myös kasvavan vuorovaikutuksen ja keskustelun lisääntyessä toimijoiden välillä. (Klijn & Skelcher 2007.)

Edustuksellisen demokratian ja verkostojen *täydentäessä* toisiaan verkostojen nähdään tuovan laajemman toimijajoukon päätöksentekoon ja toimivan lisänä perinteisen päätöksenteon rinnalla. Verkostot tarjoavat joustavamman keinon päätöksentekoon, ja niiden roolin nähdään lisääntyvän. Verkostot voidaan toisaalta nähdä myös *siirtymävaiheena* kohti uudenlaisia päätöksentekotapoja. Vähenevien sosiaalisten siteiden sekä globalisaation ja tietotekniikan kasvun myötä perinteinen poliittinen järjestelmä on menettämässä merkitystään hallintojärjestelmänä. Edustuksellisen demokratian ei nähdä enää vastaavan kansalaisten tarpeisiin, vaan entistä monipuolisempien ja yksilöllisten vaikuttamistapojen kehittämistä kannatetaan. Demokratia saa tällöin yhteiskunnallisemman merkityksen edustuksellisuuden sijaan. Verkostot voidaan nähdä lisäksi *apuvälineinä*, joiden avulla edustuksellisen demokratian toimielimillä on sekä oikeus että valtuutus muokata verkostoja omien näkemystensä edistämiseksi. Tällöin luottamushenkilöt osallistuvat aktiivisesti verkostojen kehittämiseen, jolloin verkostot vahvistavat edustuksellista demokratiaa sen heikentämisen sijaan. Päätöksenteko tapahtuu edelleen valittujen luottamushenkilöiden toimesta, mutta päätösten vahvistamiseen käytetään omassa hallinnassa olevia verkostoja. (Castells 1997; Klijn & Skelcher 2007, 594–601; Pierre & Peters 2000; Putnam 1995.)

Sørensen ja Torfing (2005, 195–202) ovat käsitelleet hallinnan verkostojen demokraattisuutta niiden uhkien ja mahdollisuuksien näkökulmasta. Heidän mukaansa verkostojen avulla voidaan toisaalta hajauttaa päätöksentekoa hallitsevalta eliitiltä lisäten uusia demokratian muotoja, mutta toisaalta niiden nähdään uhkaavan päätöksenteon avoimuutta, legitimitettiä, läpinäkyvyyttä ja julkisuutta sekä vastuunkantoa. Sen sijaan, että verkostot tulkitaan automaattisesti epädemokraattisiksi, hallintakeskustelussa tulisi painottaa entisestään demokratian toteuttamista ja keinoja sen lisäämiseksi hallinnan tehokkuuden ohella. Demokratiaa tulee heidän mukaansa aktiivisesti edistää ja verkostojen demokraattisuutta arvioida neljän kiinnittymiskohdan – poliitikot, verkoston ryhmät ja organisaatioiden jäsenyys, kansalaiset sekä demokratian säännöt ja normit – avulla.

Verkoston jäsenyys painottaa sitä, että verkostojen jäsenten tulisi edustaa niitä, joihin verkostojen toiminta vaikuttaa. Tällöin etenkin jäsenten valinta ja ohjaaminen sekä riittävä tiedonsaanti, jonka avulla toimijoiden toiminnan arviointi ja kritisointi mahdollistuu, koetaan merkittäväksi. *Kansalaiset* taas viittaa siihen, että verkostojen tulisi olla vastuussa toiminnastaan, ei ainoastaan verkostojen toimintaan osallistuville jäsenille, vaan laaja-alaisemmin kansalaisille, joihin päätökset epäsuorasti vaikuttavat. Kansalaisten ja verkostojen välisten väylien kehittäminen, päätöksenteon läpinäkyvyys sekä perustelu-

jen selkeys korostuvat. Kansalaisilla tulee olla mahdollisuus tiedonsaantiin ja tämän avulla vastavuoroiseen keskusteluun verkostotoimijoiden kanssa, esimerkiksi sähköisten menetelmien avulla. Kolmanneksi Sørensen ja Torfing painottavat *demokratian sääntöjen ja normien* noudattamista. Verkostoissa tapahtuvan päätöksenteon tulisi perustua avoimuuteen, keskusteluun ja yhteistyöhön niiden kanssa, joihin päätöksenteko vaikuttaa. Lisäksi demokratian lisääminen ja sen välineiden kehittäminen nähdään itsessään verkostojen toiminnan tavoitteena. (Sørensen & Torfing 2005, 205–214; Sørensen & Torfing 2003, 617.)

Neljäntenä kiinnittymiskohtana Sørensen ja Torfing korottavat *poliitikot*, valintansa tuoman legitimitetin turvin, merkittävään rooliin demokratian toteuttajina verkostoissa. Sen lisäksi, että poliitikot muodostavat demokratiaan sitoutuneen kollektiivisen ryhmän, heidän voidaan nähdä olevan vastuussa demokratian ankkuroitumisessa kohdatuista puutteista. Poliitikot pystyvät ohjailemaan verkostojen muodostamista, toimintaa ja kehittämistä, mikä nähdään toisaalta ongelmallisena verkostojen itseohjautuvan luonteen yhteydessä. Metahallinnan (*metagovernance*) avulla tähän ongelmaan uskotaan voivan vaikuttaa. Sørensen ja Torfing painottavatkin metahallinnan käsitteen mukaan ottamista hallinnan verkostojen tarkasteluun. Siinä verkostojen suoran ohjaamisen sijaan itsenäisten toimijoiden osallistaminen ja demokratian toteuttamista mahdollistavien puitteiden luominen korostuvat. Poliitikkojen toiminnassa tämä näyttäytyy uusien verkostojen luomisena tai olemassa olevien verkostojen muokkaamisena tiettyjen ongelmien ympärille muun muassa säädöksillä ja laeilla tai taloudellisella tuella (*network design*). Tällöin tiettyjen ryhmien pääseminen verkoston aktiivisiksi toimijoiksi mahdollistuu. Toiseksi verkostojen tavoitteiden rajaaminen (*network framing*) valvomalla, arvioimalla ja luomalla indikaattoreita nähdään lisäävän demokratiaa verkostoissa. Kolmanneksi poliitikkojen oma osallistuminen verkostoihin (*network participating*), ja vaikuttaminen aktiivisesti niiden toimintaan koetaan merkittäväksi. (Sørensen & Torfing 2005, 195, 202–205.)

Poliitikkojen toimittaman metahallinnan toteutumisen esteiksi Sørensen ja Torfing (2005, 215–216) esittävät kolme syytä. Ensinnäkin he näkevät poliitikkojen mahdollisuuksien osallistua aktiivisesti verkostojen luomiseen katoavan heidän osallistuessaan verkostojen toimintaan vasta niiden synnyttyä. Tällöin verkostojen koetaan muodostuneen hallinnon lähtökohdista. Lisäksi, NPM:n toimintamalleista johtuen, poliitikot ovat jääneet taka-alalle toiminnan johtamisessa (*rowing*), jolloin heiltä puuttuu osaamista, mikä vaikeuttaa verkostojen ohjaamista (*steering*). Metahallinnassa esiintyvien ongelmien

johdosta poliitikkojen tulisi, Sørensenin ja Torfingin mukaan, vahvistaa muita demokraattisen ankkuroitumisen mahdollisuuksia muun muassa varmistamalla verkostojen toiminnan julkisuus, jotta kansalaiset saavat mahdollisuuden kommentoida verkoston toimintaa, sekä luomalla mahdollisuuden julkiseen keskusteluun kansalaisten ja verkoston jäsenten välillä.

Hansen (2005, 223–224, 235) korostaa myös poliitikkojen roolin merkitystä verkostotoiminnassa, mutta kritisoi ajatusta poliitikoista metatason vallankäyttäjinä. Luottamushenkilöiden vahvaa roolia verkostoissa ei voida varmistaa, jolloin he saattavat jäädä toimijoiksi verkoston muiden toimijoiden joukossa. ”Yläpuolelta” toteutetun ohjaamisen sijaan Hansen ehdottaa poliitikkojen osallistumista erilaisiin osallistuvan demokratian toimintoihin, ja näin vaikuttavan ”alapuolelta” demokraattisen verkostohallinnan toteutumiseen. Poliitikot voisivat näin ollen toimia ennemminkin demokratian suojelijoina huolehtien avoimuudesta, läpinäkyvyydestä sekä siitä, että kaikkien verkoston jäsenten ääni saadaan kuuluviin. Hansen nostaa verkostokeskusteluun jaetun hallinnan käsitteen (*co-governance*), jossa demokratian lisääminen verkostoissa tapahtuu verkostotoimintaan, etenkin käytännön valmisteluun, osallistuvien luottamushenkilöiden toimesta. Jaetun hallinnan painotuksissa huomio kohdistuu joko–tai -ajattelusta luopumiseen, jolloin sekä hallinnon että hallinnan rakenteiden yhteensovittamisen ideat ovat keskiössä. Poliitikkojen nähdään tällöin saavan johtamisvaltaansa (*governing*) takaisin osallistuvina yhteisjohtajina (*co-governor*). Deliberatiivisen demokratian painotukset näyttäytyvät keskustelussa jaetusta hallinnasta sen luonnehtiessa päätöksentekoa vuorovaikutukselliseksi oppimisprosessiksi (vrt. esim. Gutmann & Thompson 2004, 3–7; vrt. myös Hirst 2000, 27). Pyrittäessä tekemään hyväksyttäviä päätöksiä ja toteuttamiskelpoisia kompromisseja eri toimijoiden kanssa, osallistumisen, ja tätä kautta kuuntelemisen sekä oppimisen avulla, poliitikoille avautuu mahdollisuus omien näkemystensä esittämiseen ja niiden perusteluun (Hansen 2005, 235).

Vaikka hallintaverkostojen demokraattisuuden toteuttamiseen on esitetty erilaisia keinoja ja niiden voidaan nähdä tuovan uudenlaisia mahdollisuuksia laajemman toimijajoukon osallistamiseen, ristiriidat edustuksellisen demokratian kanssa sekä kansalaisten todellinen vaikuttaminen verkostojen kautta luovat haasteita toiminnalle. Haasteet voivat näyttäytyä niin päätöksenteossa kuin varsinaisessa toimeenpanossa. Kansalaisten todellisten vaikuttamismahdollisuuksien kysymykset nojaavat ensinnäkin verkostoissa käsiteltävien asioiden laatuun. Käsiteltävät asiat ovat usein matalan tason kysymyksiä, jolloin puutteita saattaa esiintyä sekä osallistumisessa että todellisessa vaikuttavuudessa. Toisaalta todellisen

vaikuttavuuden haasteet näyttäytyvät myös kansalaisten äänen huomiotta jättämisenä poliitikkojen pelätessä asemansa menettämistä ensisijaisina päätöksentekijöinä, sekä toimeenpanon ongelmissa poliitikkojen ollessa haluttomia toteuttamaan yhteisesti tehtyjä päätöksiä. (Klijn & Skelcher 2007, 597; Klijn & Koppenjan 2000, 153.)

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Luvussa esitellään tutkimuksen kohteena oleva kunta sekä tutkimuksessa käytetyt menetelmät ja aineistot. Tutkimuskohteen esittely koostuu kuntaliitosprosessin lyhyestä esittelystä, ja sen johdosta tapahtuneista muutoksista kuntarakenteen näkökulmasta.

Tutkimuskohteen lisäksi luvussa esitellään tutkimuksen menetelmävalinnat valitun tutkimusotteen, tiedonhakustrategian sekä aineiston analyysitavan suhteen. Lopuksi kuvataan analyysin pohjana oleva tutkimusaineisto.

3.1 Tutkimuskohde

Tutkimuksen kohteena on Hämeenlinnan kaupunki. Hämeenlinnassa toteutettiin monikuntaliitos vuonna 2009 kun Hauho, Hämeenlinna, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos yhdistyivät uudeksi Hämeenlinnan kaupungiksi (kuva 1). Kuntaliitoksen valmistelu alkoi 1.1.2006 PATU-hankkeena (Palvelu- ja kuntarakenne tulevaisuudessa Hämeenlinnan seudulla), johon osallistuivat Hämeenlinnan, Hauhon, Lammien, Hattulan, Tuuloksen, Rengon ja Kalvolan kunnat. Hämeenlinnan seutukunnasta Janakkalan kunta jäättyi kuntaliitoksen ulkopuolelle jo selvitysvaiheessa, ja Hattulan kunta selvitysvaiheen jälkeen. Vuoden 2006 lopulla Hauho, Hämeenlinna, Kalvola, Renko ja Tuulos sitoutuivat kuntaliitoksen jatkovalmisteluihin. Lammi palasi neuvotteluihin elokuussa 2007. Yhdistymissopimus laadittiin 26.11.2007 ja uusi Hämeenlinna aloitti toimintansa 1.1.2009. (Tuimala 2006; Valtiovarainministeriö 2008.)



Kuva 1. Hämeenlinnan liitoskunnat. Lähde: Kehittämiskeskus Oy Häme.

Alueella on tehty muitakin kuntarajamuutoksia kuntaliitoksen jälkeen. Valtioneuvoston päätöksellä Hattulan kunnasta liitettiin 27,60 km²:n alue kunnan eteläosasta uuteen Hämeenlinnaan maayhteyden saamiseksi kaikkien liittyvien kuntien välille. Muutos koski 32 Hattulan asukasta. Lisäksi Lammin eteläosassa sijainnut Mommila-Hietosen kylä liitettiin asukkaiden anomuksesta Hämeenlinnasta osaksi Hausjärven kuntaa vuonna 2010. (Leinamo 2010, 105; Tuimala 2006; Valtiovarainministeriö 2008; YLE Häme 2009.)

Kuntien yhdistyminen oli strateginen päätös, joka sisälsi sekä palvelu- että kuntarakennemuutoksen. Kokonaisvaltaisen muutoksen perusteena oli paremmat mahdollisuudet vastata tulevaisuuden haasteisiin yhtenä kuntana. Painotus kohdistui etenkin palvelurakenteiden yhteensovittamiseen talouden ja tuottavuuden parantamiseksi. Kuntaliitoksen tavoitteiksi kirjattiin palvelujen järjestämisen edistäminen, ja asukkaiden elinolojen parantaminen. Lisäksi alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantaminen sekä liitoskuntien toimintakyvyn ja toiminnan taloudellisuuden edistäminen määriteltiin tavoitteiksi. Päämääränä oli ”muodostaa vuoden 2009 alusta alkaen uusi kunta, joka tuottaa palveluja kuntalaisille nykyistä asiakaslähtöisemmin, tehokkaammin ja innovatiivisemmin.” (Uudistuva Hämeenlinna 2009, 2–5.)

Hämeenlinnan monikuntaliitoksessa kaupungin asukasluku kasvoi runsaaseen 66 000:een ja pinta-ala yli 10-kertaistui, lähes 1800 km²:iin. Kantakaupunki Hämeenlinnan ympärille sijoittuvat maaseutumaiset reuna-alueet ovat keskenään erilaisia – osa harvaan asuttua maaseutua ja osa kaupungin läheistä maaseutua. Kuntaliitosvaiheessa kantakaupungissa asui noin 50 000 ja reuna-alueilla noin 17 000 asukasta. (Souru 2010.)

3.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimuksen empiirisessä osassa on käytetty kvalitatiivisia eli laadullisia menetelmiä. Kvalitatiivisen tutkimuksen lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen, ja kohdetta pyritään tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Kvalitatiivinen tutkimusote soveltuu tutkimuksiin, joissa aineisto on verbalista tai visuaalista ja tutkittava ilmiö on yksilöitävissä oleva ilmiö, tapahtuma tai tapahtumaketju. Tunnettujen totuuksien todentamisen sijaan pyrkimyksenä on löytää ja paljastaa tosiasioita. Kvalitatiiviselle tutkimukselle on tyypillistä, että aineisto kerätään todellisissa tilanteissa, ja ihmistä suositaan

tiedonkeruun instrumenttina, jolloin aineisto muodostuu syvälliseksi ja rikkaaksi. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 160–164; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006; Uusitalo 1991, 79–80.)

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa kohdejoukko valitaan tarkoituksenmukaisesti. Aineiston hankinnassa korostuvat tutkittavien näkökulmien pääseminen esille, esimerkiksi teemahaastatteluin tai osallistuvan havainnoinnin avulla. Keskeistä kvalitatiivisessa tutkimuksessa on, että aineistosta nousevat tutkimuksen kannalta merkittävät asiat, ja siitä pyritään löytämään tutkimusongelman kannalta olennaisia piirteitä. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineiston kerääminen, käsittely ja analysointi lomittuvat toisiinsa tutkimuksen edetessä eivätkä ne näin ollen ole täysin erillisiä tutkimusvaiheita. (Hirsjärvi ym. 2013, 160–164; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006; Uusitalo 1991, 80.)

3.2.1 Laadullinen tapaustutkimus

Kvalitatiivisen tutkimuksen yleisimpinä tiedonhaun strategioina voidaan pitää tapaustutkimusta, fenomenologiaa, etnografiaa, grounded theory -menetelmää ja toimintatutkimusta. Tämän tutkimuksen strategiaksi valikoitui tapaustutkimus. Tapaustutkimus käsitteenä on kirjava, sillä sitä ei voi yksiselitteisesti pelkistää tarkoittamaan ainoastaan tiettyjä tutkimuksia. Tapaustutkimukset voivatkin olla erilaisia esimerkiksi tiettyyn organisaatioon liittyviä tai projekteja ja kehittämis- tai arviointitutkimuksia. (Metsämuuronen 2008, 16; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Tapaustutkimuksen avulla voidaan testata, laajentaa tai täsmentää aiemmin esitettyjä ideoita tai teorioita. Lisäksi uudenlaisten ilmiöiden tutkiminen ja samalla uudenlaisten ideoiden ja teoreettisten näkemysten muodostaminen on mahdollista. Laine, Bamberg ja Jokinen (2007) ovat koonneet eri tutkijoiden esittämiä tapaustutkimusta luonnehtivia seikkoja seuraavasti: ”1) holistisuus eli kokonaisvaltainen analyysi luonnollisesti ilmenevästä tapauksesta, 2) kiinnostus sosiaaliseen prosessiin tai prosesseihin, 3) useanlaisten aineistojen ja menetelmien käyttö, 4) aikaisempien tutkimusten hyödyntäminen ja 5) tapauksen ja kontekstin rajan hämäryys.” Tapaustutkimukselle on ominaista keskittyminen tiettyyn aikaan ja paikkaan sidottuun yksittäiseen tapaukseen tai pieneen joukkoon tapauksia. Kohteena ovat usein prosessit, joita pyritään tarkastelemaan ja kuvailemaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti eri näkökulmista. Olennaista on tutkimuskohteen ominaispiirteiden tarkka, totuudenmukainen ja systemaattinen kuvailu, jolloin tutkittavan tapauksen kokonaisuuden muodostaminen mahdollistuu. Tutkimuksen kohteen perusteelliseen kuvaukseen pyrittäessä lähtökohtana on mahdollisimman monipuolisen

aineiston kerääminen. Tapaustutkimusta leimaa usein kompleksisuus, jolloin toisiaan täydentävien aineistojen, menetelmien ja näkökulmien käyttö, triangulaatio, on perusteltua. Triangulaation avulla empiiristä ja käsitteellistä ymmärrystä tapauksen eri puolista voidaan syventää. Löydökset ja johtopäätökset täydentävät toisiaan, mikäli niille löytyy useampia todisteita, todistajia ja menetelmiä. (Anttila 1996, 250; Hirsjärvi ym. 2013, 160–164; Laine ym. 2007, 9–12, 19, 23–24; Peltola 2007, 111; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Tapaustutkimuksen tehtävänä on tehdä tapauksesta ymmärrettävä. Tapauksia voidaan tutkia niiden itsensä vuoksi tai niitä voidaan käyttää esitutkimuksissa. Tapaustutkimuksen avulla voidaan myös pyrkiä selittämään tai kuvaamaan tiettyä ilmiötä tai tavoitteena voi olla tulosten yleistäminen suhteessa muihin samankaltaisiin tapauksiin tai tiettyyn akateemiseen keskusteluun. Vaikka tapaustutkimuksen yhtenä tavoitteena on pohtia saatuja tuloksia laajemmassa mittakaavassa, yleistysten sijaan pyritään pääasiassa ymmärtämään valittua kohdetta syvällisesti huomioiden siihen liittyvä konteksti. Huolellinen yksittäisen tapauksen tutkiminen voi kuitenkin tarjota yksittäistapauksen ylittävää tietoa. Yin (2003, 31–33) esittää, että tapaustutkimuksen tehtävä on analyttinen yleistäminen, jolloin tapaustutkimusta käytetään kyseenalaistamaan tai vahvistamaan aiemmin esitettyä tai itse kehitettyä teoreettista näkemystä. Hän erottaa toisistaan frekvenssejä tunnistavan tilastollisen yleistämisen ja teorioita laajentavan ja yleistävän analyttisen yleistämisen. (Anttila 1996, 250; Hirsjärvi ym. 2013, 160–164; Laine ym. 2007, 19, 23–24, 31; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Tapaus määrittyy aina sekä empiirisesti että teoreettisesti. Teoreettinen kehys asettaa tapauksen tiettyyn kontekstiin, jolloin sen erityispiirteitä on mahdollista nostaa esiin. Tapauksen ja teorian suhde kuitenkin vaihtelee, sillä aineistosta nousevat havainnot ja käsitteet saattavat johtaa erilaisiin ratkaisuihin ja päätelmiin. Yhtäältä tapauksen avulla voidaan esimerkiksi perustella tai havainnollistaa jotain teoreettista väitettä, toisaalta käsitteiden avulla voidaan jäsentää, arvioida ja tulkita aineistosta tehtyjä empiirisiä havaintoja. (Peltola 2007, 119–120.) Teorian ja empirian suhde näyttäytyy myös tapaustutkimuksen etenemisessä. Yhtäältä aineistosta tehtyjä havaintoja voidaan tarkastella esimerkkeinä, jotka voivat ilmentää tapausta laajempaa teoreettista mallia, toisaalta taas käsitteet ja teoriat ohjaavat etsimään aineistosta todisteita sille, että teoreettiset lähtökohdat ovat oikeansuuntaisia. Aineistolähtöisessä, induktiivisessa lähestymistavassa, liikutaan yksittäisistä havainnoista yleiseen asian käsittelyyn, ja pyrki- myksenä on teorian kehittäminen tai kyseenalaistaminen. Tutkimuksen edetessä teorialähtöisesti, de-

duktiivisesti, teoria luodaan ennen kuin sitä voidaan testata, jolloin liikutaan yleisestä käsittelystä yksityiseen. Puhtaasti deduktiivisen mallin ei nähdä soveltuvan tapaustutkimukseen, vaan, kuten tässäkin, tutkimuksessa edetään teorian ja empirian vuoropuhelun avulla. (Laine ym. 2007, 29; Peuhkuri 2007, 147–148.)

3.2.2 Sisällönanalyysi

Tutkimusaineistoa on tulkittu sisällönanalyysin keinojen mukaisesti. Sisällönanalyysin avulla tutkittavasta ilmiöstä pyritään saamaan tiivistetty ja yleisessä muodossa oleva kuvaus. Aineisto voi koostua lähes mistä tahansa kirjallisessa muodossa olevista dokumenteista muun muassa kirjoista, artikkeleista, raporteista, haastatteluista ja puheista. Haasteena tässä analyysimenetelmässä on, että tutkija saattaa johtopäätösten sijaan esittää järjestetyn aineiston tutkimuksen tuloksina. Tavoitteena onkin löytää aineistosta ydinasiat ja laatia näiden avulla keskeiset johtopäätökset. (Häikiö & Niemenmaa 2007, 53; Tuomi & Sarajärvi 2009, 103, 108–120.)

Analyysi voi edetä aineistolähtöisesti, teorialähtöisesti tai teoriaohjaavasti. Aineistolähtöisessä analyysissä aineistosta luodaan teoreettiset käsitteet, kun taas teorialähtöisessä ja -ohjaavassa analyysissä aineiston luokittelu perustuu laadittuun viitekehykseen, jolloin teoreettiset käsitteet ovat valmiina. Aineistolähtöisen käsittelytavan voidaan nähdä avaavan laajemmin mahdollisuuksia, sillä ennalta asetettua tulkintatapaa ei ole. Teorialähtöisessä käsittelytavassa taas korostuu aineiston tulkinta soveltuvien teorioiden avulla, jolloin huomio voidaan kohdistaa vain tapauksessa ilmenneisiin piirteisiin. Täysin teorialähtöisen mallin haasteena on, että tapauksen kokonaisvaltaisen ymmärryksen kannalta odottamattomia tai piilossa olevia seikkoja voi jäädä sivuun. Teorialähtöisen ja teoriaohjaavan analyysin erot syntyvät päättelyketjun kulussa. Teorialähtöinen analyysi etenee määritellyn teorian pohjalta. Teoriaohjaava analyysi taas on hieman väljempi ja siinä lähdetään liikkeelle aineistolähtöisesti, mutta abstrahoinnissa, pelkistettäessä aineistoa, empiirinen aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin. (Häikiö & Niemenmaa 2007, 53; Laine ym. 2007, 29; Peuhkuri 2007, 148; Ragin 1994, 65; Tuomi & Sarajärvi 2009, 103, 108–120.)

Aineiston analyysi on edennyt tässä tutkimuksessa teoriaohjaavasti. Toisaalta teoriat ovat ohjanneet perusvalinnoissa muun muassa tutkittavien teemojen valinnassa, mutta toisaalta aihetta on lähestytty aineistolähtöisesti, ja aineistosta on nostettu tapauksen kokonaisuuden kannalta merkittäviä seikkoja

esiin. Aluksi aineistosta irrotettiin yksittäisiä asioita eli kerättiin pelkistettyjä ilmauksia osittain haastattelurungon teemojen mukaisesti. Tavoitteena oli rakentaa mahdollisimman kokonaisvaltainen katsaus demokratian nykytilasta ja sen tulevaisuudesta. Tavoitteena oli myös etsiä erilaisia nykytilaa arvioivia ja sen toimivuuteen liittyviä näkemyksiä. Lisäksi aiheen kannalta muita merkittäviä asioita otettiin myös mukaan. Pelkistettyjä ilmauksia käsiteltiin seuraavien analyyttisten kysymysten avulla: Minkälaisia demokratiamenetelmiä kunnassa on? Miten olemassa olevien menetelmien toimivuutta ja vaikuttavuutta arvioidaan? Millaisia tulevaisuudennäkymiä demokratiamenetelmien kehittämisessä nähdään olevan? Minkä tekijöiden nähdään vaikuttavan demokratian toimivuuteen? Tämän jälkeen pelkistetyistä ilmauksista muodostettiin ryhmiä. Tämän luokitellun aineiston eroavaisuuksia ja samankaltaisuuksia tarkasteltiin aluksi erillisenä kokonaisuutena ja lopulta laaditun teoreettisen viitekehyksen mukaisesti. Käsittelyssä on huomioitu eri toimijoiden näkökulmat.

3.3 Tutkimusaineisto

Tutkimuksen tavoitteena on laatia mahdollisimman kokonaisvaltainen näkemys Hämeenlinnan kuntademokratian nykytilasta yleisesti ja erityisesti kunnan reuna-alueilla. Reuna-alueiden demokratian nykytila etenkin kuntaliitoksen jälkeen on kiinnostuksen kohteena. Tarkastelussa ovat kuntademokratian rakenteet ja prosessit sekä niiden dynamiikka ja arviointi. Lisäksi pyritään selvittämään kehittämistarpeita ja tulevaisuudennäkymiä.

Aineisto koostuu sekä henkilöhaastatteluista että muusta aiheeseen liittyvästä materiaalista, kuten toteutettujen hankkeiden raporteista, erilaisista esityksistä, suunnitteluasiakirjoista ja videotallenteista sekä aiheesta aikaisemmin laadituista tutkimuksista.

3.3.1 Haastatteluaineisto

Tutkimuksen empiirinen aineisto on kerätty pääasiassa haastatteluin. Haastattelu valittiin menetelmäksi, koska sen avulla päästään suoraan kielelliseen vuorovaikutukseen tutkittavan kanssa ja, koska se mahdollistaa syventävien lisäkysymysten teon, mikä ei esimerkiksi lomaketutkimuksessa ole mahdollista. Haastattelut toteutettiin avoimina teemahaastatteluina, joissa on tyypillistä, että tutkija on määrittellyt haastattelun aihepiirit eli teemat, mutta kysymysten tarkkaa muotoa ja järjestystä ei ole. Näin tutkijalle ja haastateltavalle syntyy mahdollisuus keskustelunomaiseen tilanteeseen, jota tutkija ohjaa tilannetekijät huomioiden kunkin teeman mukaisten kysymysten avulla. Haastateltava saa tällöin mah-

dollisuuden kertoa aiheesta omasta näkökulmastaan ja tutkijan tehtäväksi jää pysyttely valikoidussa aiheessa. Parhaimmillaan haastateltava etenee kertomassaan laadittujen kysymysten mukaisesti itsestään. (Hirsjärvi ym. 2013, 208; Hirsjärvi & Hurme 2011, 34.)

Tutkimusta varten haastateltiin neljää henkilöä, yhtä viranhaltijaa ja kolmea kuntalaista kunnan reuna-alueilta. Haastateltu viranhaltija toimii kunnan tilaajaorganisaatiossa tilaajapäällikkönä. Kuntalaisista kaksi toimii vaikuttajaraatien puheenjohtajana, ja kaksi on myös mukana kunnan päätöksentekokelemissä. Haastateltavien valinnassa kiinnitettiin huomiota heidän osallistumiseensa kuntademokratiaprosesseihin, jolloin heillä uskottiin olevan näkemyksiä prosessien toimivuudesta ja vaikuttavuudesta. Lisäksi toivottiin saavan näkemyksiä sekä kuntaorganisaatiosta että kunnan reuna-alueilta. Haastatteluissa päästiin toivottuihin tavoitteisiin. Haastattelut olivat monipuolisia, ja niissä käsiteltiin asioita laajasti haastattelurungon ohjaamana. Tutkimuksen kannalta merkittäviä, kokonaiskuvaa muodostavia, näkökulmia saatiin haastatteluiden avulla esiin.

Haastattelut olivat yksittäisiä henkilöhaastatteluja, ja kestoltaan ne olivat 45 min – 1 tunti. Yksi haastatteluista tehtiin puhelimitse. Haastatteluista laadittiin muistiot, ja ne litteroitiin kirjalliseen muotoon. Haastatteluista on poimittu sitaatteja tarkentamaan tehtyjä havaintoja. Haastateltavien anonymiteettisuoja on taattu poistamalla käytetyistä lainauksista esimerkiksi murreilmauksia ja täytesanoja, jotka voisivat paljastaa haastateltavien henkilöllisyyden. Sitaattien perään on kirjattu haastateltavan asema yleisellä tasolla; viranhaltija tai reuna-alueen asukas, mutta tarkempaa aseman kuvausta ei ole tehty anonymiteetin takaamiseksi. Lainauksiin on tehty lisäyksiä asiayhteyden selkeyttämiseksi tai esimerkiksi arkaluontoisen tiedon, kuten yksittäisen henkilön nimen, poistamiseksi. Lisäksi tutkijan huomioita, kommentteja ja täydennyksiä on lisätty. Lisäykset on merkitty sulkeisiin (...). Joitain erillään olleita lauseita on yhdistetty tai tekstikatkkelma on otettu lauseen keskeltä. Muutokset on merkitty tekstikatkelmaan kahdella viivalla (--).

Haastattelurunko rakentui laaditun teoreettisen viitekehyksen mukaisiin teemoihin, ja niitä tarkentaviin varsinaisiin haastattelukysymyksiin (Liite 1). Haastattelukysymykset vaihtelivat hieman viranhaltijan ja reuna-alueen asukkaiden haastatteluissa. Kaikissa haastatteluissa käsiteltiin kuitenkin samoja teemoja: haastateltavien asemaa ja osallistumista demokratiaprosesseihin, kuntademokratian nykytilaa, demokratiatoiminnan organisointia ja arviointia sekä kuntademokratian tulevaisuutta ja kehittämistä.

3.3.2 Muu aineisto

Haastattelujen lisäksi empiiristä aineistoa tukemaan käytettiin erilaisia Hämeenlinnan kuntademokrati-
aa koskevia dokumentteja, kuten toteutuneiden hankkeiden raportteja, erilaisia esityksiä, suunnittelu-
asiakirjoja ja videotallenteita sekä aiheesta aikaisemmin laadittuja tutkimuksia.

Muun aineiston merkitys haastatteluaineiston lisänä on ollut merkittävä. Sen avulla on hankittu tausta-
tietoa muun muassa kuntaliitosprosessista ja eri demokratiamenetelmien taustoista, sekä niihin liittyvis-
tä tekijöistä ja toimintalogiikoista. Näitä aiheita käsiteltiin myös haastatteluissa. Käytettyä aineistoa ei
ole tekstissä yksilöity erikseen, sillä teksti on rakentunut lomittain sekä haastatteluaineistoa että muuta
aineistoa yhdistäen.

4 HÄMEENLINNAN VAIKUTTAMISKANAVAT KEHITTYMÄSSÄ

Tutkimuksen analyysiluvussa käsitellään Hämeenlinnan nykyisiä demokratiakäytäntöjä, sekä aineistosta nousevia merkittävimpiä tekijöitä, joiden voidaan nähdä vaikuttavan kuntalaisten ja etenkin kunnan reuna-alueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Tarkastelussa otetaan lisäksi huomioon kuntaliitoksen vaikutuksia demokratian kehittymiseen, ja miten demokratia näyttäytyy kunnan reuna-alueilla kuntaliitoksen jälkeen.

Analyysi etenee ajallisesti menneisyyden lyhyestä tarkastelusta nykyhetken ja tulevaisuuden tarkasteluun. Tarkastelu kohdistuu ennen kaikkea olemassa oleviin demokratiamenetelmiin, ja niiden toiminnan ja vaikuttavuuden arviointiin. Analyysissä käsitellään myös esiin tulleita vaikuttavuuden toteutumiseen liittyviä tekijöitä. Lopuksi esitellään näkemyksiä demokratian tulevaisuudesta ja kehittämisestä yleisesti sekä kunnan reuna-alueilla.

4.1 Kuntalaisten monipuoliset osallistumismahdollisuudet

Hämeenlinnassa vuonna 2009 toteutetun kuntaliitoksen yhteydessä ja sitä suunniteltaessa kuntalaisten kuulemiselle annettiin merkittävä painoarvo. Yhdistymissopimuksessa demokratiamenetelmien kehittäminen sekä etenkin reuna-alueiden asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien ja edustavuuden varmistaminen kirjattiin omaksi osa-alueekseen. Kuntaliitoksessa demokratiamenetelmiä kehitettiin palvelemaan liitoksen toteuttamista, ja kehittäminen on jatkunut edelleen.

Kuuden kunnan liitos on vielä melko tuore, ja sen aiheuttamiin muutoksiin ollaan vielä sopeutumassa. Ajatus yhtenäisestä Hämeenlinnan kaupungista koetaan kuitenkin syntyneen, vaikka alueellisella tasolla entiset itsenäiset kunnat näyttävät edelleen haastattelijan kuntalaisten puheissa, ja reuna-alueiden kehittämisen merkitystä painotetaan. Vaikka kuntaliitosta ei haastatteluissa kritisoitu, koetaan sen kuitenkin osittain heikentäneen kuntalaisten ja etenkin reuna-alueiden asukkaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa oman alueensa tulevaisuuteen. Kunnantalon, ja tätä myötä henkilökohtaisen kontaktin siirtyminen Hämeenlinnan keskustaan on jo itsessään vaikeuttanut yhteydenpitoa ja henkilökohtaisen yhteyden ottamista viranhaltijoihin (vrt. Zimmerbauer & Saartenoja 2008). Vaikka luottamushenkilöiden jalkautumista ja osallistumisen lisääntymistä painotetaan, keskusteluyhteyden luominen koetaan

kuitenkin mahdolliseksi ja luonnollisesti tapahtuvaksi. Linkin puuttuminen kunnan viranhaltijoihin huolestuttaa enemmän; keneen ottaa yhteyttä ja miten asiat hoidetaan nykyisin.

”-- vastuuasiat, että mikä asia kuuluu kenellekin, ja kehenkä ottaa yhteyttä -- niin ne tulisi olla kyllä selkeemmin esillä.” (Reuna-alueen asukas)

4.1.1 Edustuksellisen demokratian vahva asema

Yhdistymissopimuksessa uuden Hämeenlinnan valtuuston kokoonpanossa haluttiin turvata alueellinen edustavuus kuntaliitoksen jälkeiselle ensimmäiselle valtuustokaudelle 2009–2012. Yhdistymissopimuksessa valtuustoon kooksi määriteltiin 59 valtuutettua, joista kantakaupungin alueelta paikan sai 41 ja reuna-alueilta 18 valtuutettua. Jokainen reuna-alueen entinen kunta sai edustajan valtuustoon. Reuna-alueiden edustavuus taattiin myös kaupunginhallituksessa ja esitetyissä lautakunnissa sekä kaupunginvaltuuston puheenjohtajistossa. Kuntaliitoksen jälkeisellä toisella valtuustokaudella 2013–2016 alueellista edustavuutta pidetään edelleen kattavana. Valtuuston 59 valtuutetusta reuna-alueiden edustajia on 18 ja jokaisesta entisestä kunnasta pääsi edustajia valtuustoon.

Edustuksellisen demokratian merkitys korostuu kuntalaisten haastatteluissa. Tuttujen valtuutettujen odotetaan hoitavan oman alueensa asioita valtuustossa, ja linkin päätöksentekoon koetaan tätä kautta olevan olemassa. Reuna-alueiden edustavuus nykyisen valtuuston kokoonpanossa koetaan riittäväksi. Lautakuntatoimintaan osallistuva haastateltava ei tosin koe pääsevänsä päättäjänäkään vaikuttamaan riittävällä tasolla päätöksentekoon, ja painottaakin muiden kuin edustuksellisen demokratian keinojen kehittämistä. Myös muut haastateltavat tunnistavat muiden demokratiamenetelmien kehittämistarpeen eikä tukeutumista pelkästään edustuksellisuuteen kannateta.

4.1.2 Aluetoimikunnista vaikuttajaraateihin

Kuntaliitoksessa reuna-alueiden asukkaiden huolena oli heidän äänensä kuuluminen uudessa kunnassa. Edustuksellisuuden takaamisen lisäksi lähidemokratian turvaamiseksi kuntaliitoksen yhteydessä perustettiin kaksi aluetoimikuntaa Ydin-Hämeen (Hauho, Lammi ja Tuulos, yhteensä 18 jäsentä) ja Kalvola-Rengon (yhteensä 14 jäsentä) alueelle osallistumaan muutoksen valmisteluun ja seuraamaan sen toteutusta. Aluetoimikuntien tehtävänä oli lisäksi toimia linkkinä paikallisten toimijoiden ja valtuuston välillä sekä jakaa rahoitusta paikallisten toimintojen kehittämiseksi ensimmäisen valtuustokauden 2009–

2012 ajan. Aluetoimikuntien budjetti rakentui lakkaavien kuntien yksityisteille varatusta 280 000 eurosta vuodessa sekä 220 000 eurosta jaettavaksi paikalliseen kehittämistoimintaan. Hämeenlinnan kaupunginvaltuusto nimesi aluetoimikuntien jäsenet huomioiden paikkajaossa lakkaavien kuntien äänest tulokset. Lisäksi toimikuntien sihteeri/valmistelija nimettiin. Toimikunnat toimivat kaupunginhallituksen alaisuudessa, ja niille nimettiin hallituksen edustaja sekä varaedustaja.

Kuntien yhdistymissopimuksessa olevasta maininnasta, kehittää ja vakiinnuttaa aluetoimikuntien toiminta osaksi Hämeenlinnan kansalaisvaikuttamisen järjestelmää, huolimatta aluetoimikunnat lakkautettiin ensimmäisen valtuustokauden jälkeen. Niiden nähtiin toisaalta epäonnistuneen tehtävässään muun muassa viranhaltijoiden puutteellisen osallistumisen ja epäonnistuneiden käytäntöjen luomisen vuoksi, mutta toisaalta eräs haastateltava on kokenut, ettei aluetoimikunnille annettu mahdollisuutta ja riittävästi aikaa kehittyä halutunlaiseksi toimielimeksi. Aluetoimikuntien kehittämisen nähdään hukkuneen muun muutoksen sekaan (aluetoimikunnista ks. myös Metsälä & Leinamo 2013).

”Hätiköitiin monessakin asiassa -- kun kaikki nämä avustuskäytännöt ja nämä piti sovittaa yhteen näiden kaikkien, tavallaan kuuden kunnan käytännöt, ja löytää sieltä semmoisen yhteinen punainen lanka, ni siinä meni aikaa. -- ei niinku annettu edes mahdollisuutta näyttää sitä, että mitä niillä rahoilla ois voinu oikeesti tehdä.” (Reuna-alueen asukas)

Kuntaliitoksen toteutusaikaa määritellään häslingiksi osin muiden samanaikaisesti tapahtuneiden muutosten johdosta. Tilaaja-tuottajamalliin siirtyminen on koettu yhdeksi merkittävimmistä muutoksista kuntaliitoksen ohella. Varsinaisen kehittämistyön onkin nähty tästä syystä pysähtyneen monessa asiassa, ja vasta nyt koetaan, että kykyä toiminnan suunnan ja kehittymisen tarkasteluun myös demokratian näkökulmasta on mahdollista.

Aluetoimikuntien tilalle on perustettu vuodesta 2013 alkaen viisi lautakuntajaon mukaista vaikuttajaraatia: lapset ja nuoret, elämänlaatu, ikäihmiset, terveys ja toimintakyky sekä yhdyskunta, ympäristö ja rakentaminen. Jokaisella kuntalaisella on ollut mahdollisuus hakeutua raatien toimintaan, ja puheenjohtajat on valittu raatien sisällä äänestämällä ilmoittautuneista ehdokkaista. Kaupungin hallintosäännössä vaikuttajaraatien tehtäviksi on määritelty kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien luominen, kuntalaisten näkökulman tuominen lautakunta-asioden valmisteluun sekä kuntalaisten ide-

ointi-, kehittämis- ja vuorovaikutuskanavan luominen. Päätöksenteko-oikeutta tai varsinaista budjettia, puheenjohtajien ja sihteerien palkkioita sekä tarjoilukustannuksiin varattua rahaa lukuun ottamatta, vaikuttajaraadeilla ei ole.

Vaikuttajaraatien toiminnan kehittämiseen on annettu hyvin vapaat kädet. Toiminta on lähtökohtaisesti kaupungin kehittämispalvelujen ideoimaa, mutta raadit toimivat itsenäisinä osina irrallaan kaupungin organisaatiosta. Raatien toiminnasta ei voida laatia yhtä yhtenäistä toimintamallia, sillä niiden kehittyminen on ollut yksilöllistä, puheenjohtajien sekä raatilaisten aktiivisuuden muovaamaa. Raatien osallistujat määräytyvät vahvasti raadin teeman mukaisesti, ja osallistujamäärät vaihtelevat 41–78 välillä. Fyysisten tapaamisten lisäksi raadit toimivat sähköisesti Otakantaa.fi -foorumissa ja Facebookissa.

Vaikka aluetoimikuntien lakkauttamisen ja vaikuttajaraatien kehittämisen myötä alueellisen vaikuttamisen on koettu osin kadonneen (vrt. Katajamäki 2013), niin toisaalta usko reuna-alueiden äänen kuulumiseen on edelleen olemassa. Vaikka vaikuttajaraatien toiminnassa korostuu toiminta-ajatus yhtenäisestä Hämeenlinnasta, alueelliseen vaikuttamiseen koetaan syntyneen uudenlaisia yhteistyöryhmiä ajamaan alueiden asiaa ja kehittymistä eteenpäin. Haastateltujen raatien puheenjohtajat korostavat lisäksi, että kaikkien alueiden asioita nostetaan keskusteluun, ja ongelmat näyttäytyvät usein samanlaisina kaikilla alueilla. Lyhyen toiminta-kautensa aikana konflikteja ei haastateltujen puheenjohtajien raadeissa ole ilmennyt, ja toiminnassa pyritään ennemminkin vaikuttamaan oman alueen asioihin osallistumalla koko kuntaa koskevaan kehittämiseen.

”Siitähän kokonaisuus rakentuu, et ihmiset kertoo, et meillä on Rengossa näin ja siitähän se tavallaan muodostuu se kokonaiskuva.” (Reuna-alueen asukas)

Vaikka vaikuttajaraatien toiminnan nähdään lähteneen liikkeelle suhteellisen hyvin, odotukset toiminnan alkaessa ovat olleet raatien toimintaan osallistuneiden mukaan toisenlaiset. Ajankohtaisia asioita ja erilaisia näkökantoja on tuotu keskusteluun, mutta varsinaisia tuloksia toivottaisiin syntyneen enemmän. Haastatellut raatien puheenjohtajat pitivät tulosten syntymistä merkittävänä piristysruiskeena toiminnan kehittämiselle ja jatkumiselle. Ilmapiirin todetaan tällä hetkellä olevan odottava, ja pelkona on osallistujien turhautuminen sekä toisaalta myös toiminnan lakkauttaminen ennen kuin se varsinaisesti käynnistyykään.

Tulosten puuttumisen lisäksi vaikuttajaraatien itsenäisyyttä ja irrallisuutta kunnan muusta organisaatiosta pidetään uhkana toiminnan jatkumisen kannalta, vaikka toisaalta sen nähdään sisältävän myönteisiäkin puolia. Haastatellut raatien puheenjohtajat pitivät raateja räväkkänä ja tehokkaana tapana viedä kuntalaisten näkemyksiä valmisteluun ja päätöksentekoon. Irrallisuus kunnan muusta organisaatiosta mahdollistaa haastateltavien mukaan reippaan toimintalinjan, jossa ei perinteisiä toimintakulttuurissa ilmeneviä toimintamalleja tarvitse noudattaa.

”-- ei tarvitse pokkuroida ketään eikä miettiä et toimiiko siis, no -- et voit tuoda asioita esille.” (Reuna-alueen asukas)

Vapaiden toimintalinjojen nähdään myös mahdollistavan raadin jäsenille soveltuvan toiminnan kehittämisen, jonka nähdään vaikuttavan myönteisesti osallistumiseen. Toisaalta kuitenkin koetaan, että raadit ovat jääneet oman onnensa nojaan, ja itsenäisyys on ajanut ne hyvinkin erilaisille kehityslinjoille, jolloin yhtenäistä toimintatapaa ei ole muun muassa raatien näkemysten viemisessä eteenpäin valmisteluun ja päätöksentekoon. Vaikka toisaalta raadit nähdään sidotun hyvin kunnan päätöksentekoorganisaatioon, luottamushenkilöillä, viranhaltijoilla ja raatilailla on eriäviä näkökantoja raatien toiminnasta ja sen suunnasta. Muun muassa näkemyksissä raadeissa käsiteltävistä asioista on eroavaisuuksia. Kunnan näkökulmasta raatien toivotaan tuovan kuntalaisten näkemyksiä valmistelun ja päätöksenteon tueksi, ja raadeille on tarjottu mahdollisuus osallistua kunnan strategioiden sekä palvelusuunnitelmien ja -sopimusten laatimiseen. Raatilaisten näkemyksissä raadeissa toivotaan taas vaikuttavan ennemminkin käytännön tasolla tapahtuvaan toimintaan. Haastatellut raatien puheenjohtajat toteavat, että käytännönläheiset ja raatilaisten omaa arkea koskevat asiat koetaan helpommiksi ja samalla motivoivimmiksi kommentoida kuin suuria strategisia linjauksia koskevat aiheet.

”Esimerkiksi tää tilaaja-tuottajamalli, mistä tarkastuslautakunta pyysi vaikuttajaraadin näkemyksiä ja kommentteja, niin niitä ei ole tullut, ja nämä kolme ketkä tuli viime tapaamiseen, ni he sano, et on niin vaikee ja abstrakti asia, et he ei voi kommentoida semmosta mitä he ei ymmärrä.” (Reuna-alueen asukas)

Vuoropuhelun lisääminen niin raadeissa, raatien välillä kuin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden suuntaan koetaan tarpeelliseksi. Muun muassa käsiteltäväksi otettavien teemojen esittämisessä haasta-

tellut puheenjohtajat toivovat aktiivisempaa otetta niin raatilaisten joukosta, mutta ennen kaikkea viranhaltijoilta ja luottamushenkilöiltä. Tällä hetkellä keskusteluteemat ovat suurimmaksi osaksi puheenjohtajien rakentamia, jolloin tarpeellisia aiheita ei välttämättä käsitellä. Vaikuttavuuden näkökulmasta juuri kunnan hallinto- ja päätöksenteko-organisaatiosta tulevat syötteet koetaan merkittäviksi.

Vuoropuhelun lisäämisen lisäksi haastatellut raatien puheenjohtajat kaipaavat aktivoitumista niin raatien yhteiseen kehittämiseen kuin kuntalaisten, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden osallistumiseen. Raatien toimintaan ilmoittautuneiden lukumäärästä huolimatta varsinaisten tapaamisten osallistujamäärät ovat pääsääntöisesti olleet vähäisiä eikä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden osallistumista koeta riittävänä. Puheenjohtajien aktiivisuuden koetaan vaikuttavan ratkaisevasti käytännön toiminnan lisäksi raatien kehittymiseen, ja puheenjohtajat kaipaavatkin tukea toiminnan edistämisessä. Haastateltujen puheenjohtajien osalta tahtoa onnistumiseen ja toiminnan vakiinnuttamiseen kuitenkin on.

”-- sehän on kaupungin tahtotilaa ollu, että halutaan tämmönen -- mä päätin, et niin kauan ku mä oon tässä puheenjohtajana, ni tää ei siis kuole, että mä ainakin hoidan tän mun pestini.” (Reuna-alueen asukas)

4.1.3 Reuna-alueen asukkaiden viestikanavat

Vaikuttajaraatien lisäksi Hämeenlinnassa on kehitetty muitakin osallistuvan demokratian menetelmiä. Sähköisten vaikuttamiskeinojen lisääminen ja kehittäminen sekä palautejärjestelmän kehittäminen on mainittu jo kuntien yhdistymissopimuksessa, ja tähän kehittämistarpeeseen kunta on vastannut melko kattavasti. Niin sanotut perinteiset vaikuttamiskanavat, kuten kuntalaisaloitteet, ovat paperiversioiden lisäksi saatavana sähköisesti, ja kuntalaisilla on myös mahdollisuus avata ja käydä keskustelua Otakantaa.fi -keskustelufoorumissa sekä kommentoida yksittäisiä asiakirjoja Kommentori -palvelussa.

Näkemykset sähköisten menetelmien kehittämisestä vaihtelevat haastateltavien kesken. Osa kokee sähköisten menetelmien kehittämisen ehdottoman tärkeänä, jotta kuntademokratia ei jää kehityksen jalkoihin. Sähköiset menetelmät koetaan helpoksi tavaksi osallistua, ja niiden uskotaan myös avaavan osallistumismahdollisuuksia niillekin kuntalaisille, jotka eivät pysty osallistumaan fyysisiin tapaamisiin. Muun muassa reuna-alueiden asukkaiden näkökulmasta tätä pidetään hyvänä tilaisuuksien keskittyessä usein kantakaupungin alueelle. Osa haastateltavista ei kuitenkaan koe sähköisten menetelmien riittävän

kuntalaisten vaikuttamiskanavaksi eikä niihin tule heidän mukaansa liikaa tukeutua. Osan kuntalaisista nähdään edelleen olevan sähköisten menetelmien ulottumattomissa, ja etenkin ikääntyneiden kuntalaisten taitojen ei koeta olevan riittävällä tasolla menetelmien käyttämiseen.

”Hämeenlinnan kaupunkihan on niihin satsannu (sähköisiin menetelmiin) ja on näitä Kommentoreja ja -- tehdään näitä kuntalaiskyselyjä -- ettei se oo autuaaks tekevää, että ne kaikki on siellä verkossa ja sähkösenä -- henkilökohtaset kontaktit ja tämmöset, niin niitä arvostetaan.” (Reuna-alueen asukas)

Alueellisten erityispiirteiden ja tarpeiden kartoittamiseksi sekä asukkaiden oman alueen kehittämisen mahdollistamiseksi kaupungin tilaajaorganisaation tilaajapäälliköiden toimenkuvaan on lisätty maantieteelliset vastuualueet asiavastuiden ohelle syysystä 2012 alkaen. Kunta on jaettu alueisiin tilaajapäälliköiden kesken, ja heidän tehtävään on oman toimensa ohella toimia linkkinä alueiden asukkaille ja toimittaa aluetta koskevaa tietoa omassa organisaatiossaan eteenpäin oikeille henkilöille. Käytännössä vuoropuhelun lisääminen tapahtuu pääosin vähintään muutaman kerran vuodessa järjestetyissä tilaisuuksissa kullakin alueella. Aluevastuujärjestely on jatkoa Uudistuva kylä kaupungissa -hankkeelle. Järjestelyn tavoitteina ovat asukkaiden tarpeiden ja käytössä olevien resurssien ennakointi, palveluiden kehittäminen ja tuottaminen monialaisesti sekä asukkaiden kehittämisajatuksien ja -ideoiden keräämisen mahdollistaminen.

”Lähtökohtana oli se, että nimenomaan tämmöstä asukkaiden ja virkakoneiston välistä niinku informaatiota, viestinvaihtoa, kasvatetaan ja, että asukkaat pääsee niinku paremmin vaikuttamaan, et me ollaan tietosii et ne niinku osallistuis tähän meidän vuosikellon mukaseen suunnitteluun ja ohjausprosessiin, et me saatais oikeeta tietoa siltä alueelta.” (Viranhaltija)

Vuoden 2014 alusta alkaen alueellisten tilaajapäälliköiden toimenkuvaan on lisätty minimipilottivastuksen käsitteleminen ja myöntäminen. Avustusta voivat hakea oman alueensa tilaajapäälliköltä yksittäiset kuntalaiset, järjestöt, yhteisöt tai yritykset kun avustettava toiminta perustuu vähintään kahden tai mielellään kolmen eri tahon yhteistyöhön. Vuonna 2013 minimipilotit ovat vaihdelleet tapahtumien järjestämisestä yhteisten tilojen pienremontointiin.

Aluevastuutoiminta on vaikuttajaraatien tavoin lähtenyt vaihtelevasti liikkeelle. Tilaajapäälliköiden, alueiden asukkaiden sekä muiden toimijoiden aktiivisuus on vahvasti määritellyt toiminnan suuntaa. Muun muassa Hauholla toimintaa luonnehditaan hyväksi ja keskustelua alueen tulevaisuudesta on käyty melko tiheästi. Lisäksi minipilottivastusta on Hauholla käytetty onnistuneesti. Merkittävämpien tulosten puuttuminen ja osallistumisen puutteet kuitenkin antavat odottaa toiminnan kehittymisen suuntaa. Haastateltu tilaajapäällikkö pitää toimintaa lähtökohtaisesti hyvänä, sillä lisätietoa valmistelun ja päätöksenteon tueksi tarvitaan. Tilaisuuksien anti on kuitenkin tilaajapäällikön mukaan jäänyt vähäiseksi eikä oma rooli osana toimintaa ole vielä täysin selkeä.

4.1.4 Maaseututuntemuksen parantaminen

Hämeenlinnassa on huomioitu laajentuneen kunnan alueiden erilaisuus. Maaseudun erityislaatuisuuden huomioimiseksi vuonna 2012 valmistui Hyvä arki Hämeenlinnan maaseutualueille - Hämeenlinnan maaseutuohjelma 2015. Maaseutuohjelma koostuu varsinaisen ohjelmaosion lisäksi maaseudun strategioista ja ohjelmista sekä liiteosasta, joka sisältää haastatteluja ja kyselyjä. Erityisesti liiteosan tarkoituksena on ollut lisätä niin kaupungin viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden kuin kuntalaistenkin tietämystä maaseudusta. Maaseutuohjelman tavoitteina ovat elinvoimaisten maaseutuun liittyvien näkemysten ja kehittämisideoiden kokoaminen, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden maaseututietämyksen lisääminen, asukkaiden luottamuksen lisääminen Hämeenlinnan toimintamallia kohtaan, maaseutua tukevien ratkaisujen sisällyttäminen eri hallintokuntien budjetteihin sekä asukkaiden innostaminen alueiden kehittämiseen. Maaseutuohjelma on jaettu kolmeen teemaan 1) asuminen, ympäristö ja infra; 2) elinkeinot, työ ja palvelut; sekä 3) yhteisöllisyys, vaikuttaminen ja viihtyisyys.

Maaseutuohjelman lisäksi Hämeenlinnassa järjestetään kaksi kertaa vuodessa Kyläkäräjät -tapahtuma, jossa vaihtuvista teemoista keskustellaan kaikkien alueiden asukkaiden kanssa. Tapahtuman tavoitteena on löytää ratkaisuja esitettyihin ongelmiin, ja kuntalaisille avautuu mahdollisuus keskusteluun ja kysymysten esittämiseen kunnan johdolle. Kyläkäräjiä on järjestetty niin kantakaupungissa kuin reuna-alueilla, ja tilaisuus on esitetty osittain myös kunnan verkkosivuilla, jolloin kuntalaisilla on ollut mahdollisuus osallistua ja esittää kysymyksiä verkon kautta. Kyläkäräjät -tapahtuman valmistelussa toimivat kunnan kehittämispalvelujen keräämä Kyläaktivaattoriryhmä, johon jokaisella Hämeenlinnan kylä- ja asukasyhdistyksellä on ollut mahdollisuus lähettää edustaja edistämään oman alueensa kehittämistä.

Maaseutuohjelman ja Kyläkäräjät -tapahtuman lisäksi erilaisten hankkeiden, kuten Elinvoiman eväät, Kyläkaava ja Uudistuva kylä kaupungissa, avulla on pyritty parantamaan kaupungin reuna-alueiden asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia, lisäämään luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tietämystä kantakaupunkia ympäröivästä maaseudusta sekä ennen kaikkea innostaa kuntalaisia ja kolmannen sektorin toimijoita osallistumaan kunnan ja oman alueensa kehittämiseen. Yhdistyksistä Linnaseutu ry ja Hämeen kylät ry ovat erityisesti pyrkineet aktivoimaan reuna-alueiden toimijoita osallistumaan tiedottamalla, tarjoamalla tukea ja Linnaseutu ry myös rahoittamalla maaseudun yhdistys- ja yritystoimintaa leader-rahoituksen turvin.

4.2 Vaikuttavuuden toteutumisen haasteet

Demokratiamenetelmien melko laajasta valikoimasta ja uusien osallistuvan demokratian menetelmien myönteisistä ominaisuuksista huolimatta haastateltavat eivät täysin usko kuntalaisten todellisiin vaikuttamismahdollisuuksiin menetelmien avulla. Haastateltavien mukaan suurimmat vaikuttavuuteen liittyvät ongelmat kohdistuvat olemassa olevaa toimintakulttuuria, mutta myös osallistumisen ja tiedonkulun puutteita kohtaan.

Demokratian toimivuuden arvioinnissa huomioidaan lisäksi se, että etenkin uudemmat menetelmät ovat olleet toiminnassa vasta noin vuoden ja todellisten vaikutusten ymmärretään näkyvän vasta pidemmän ajan kuluttua. Esitetyt ajatukset osoittavat kuitenkin nykytilaa ja antavat suuntaa tulevaisuudelle.

4.2.1 Vähäinen osallistuminen

Haastateltujen kuntalaisten näkökulmasta yhtenä suurimmista ongelmista kuntademokratian toteutumisen näkökulmasta on osallistumisen puute. Kuntalaisten toivotaan ottavan useammin osaa järjestettyihin tilaisuuksiin, ja toisaalta myös sähköisen kanssakäymisen toivotaan lisääntyvän.

”Aika hiljaista siellä on ollu (sähköisissä keskustelufoorumeissa), pieniä avauksia tulee aina, semmosia hyviä yrityksiä. Ihmiset ei ehdi -- fyysisiin tapaamisiin, mutta kun ei se virtuaalinenkaan kulje.” (Reuna-alueen asukas)

Konkreettista toimeen tarttumista peräänkuulutetaan, ja osallistujajoukon toivotaan nuortuvan. Tällä hetkellä selkeästi aktiivisin osallistujaryhmä on eläkeläiset. Osallistumisen vähyyden päätekijäksi arvellaan aikapulaa ja yleistä motivaation puutetta yhteisten asioiden hoitamiseen. Mikäli kuntalaisen

oman arjen toimivuuden kannalta ratkaisevat tekijät ovat kunnossa eikä suuria muutoksia omaan alueeseen ole kohdistumassa, niin osallistumista ei koeta tärkeäksi, eikä siihen haluta irrottaa aikaa. Eräs haastateltava toteaaakin, että vasta kun asialistalla on kyläkoulun lakkauttaminen ihmiset aktivoituvat osallistumaan. Kuten Bäcklund (2007) esittää, aktiivisuuden edellytys on, että asiat resonoivat toimijoiden arjessa.

”Me ollaan niinku oman onnemme seppiä, että ne palvelut ja muut -- niin on ihan riippuvainen siitä kuinka paljon me käytetään niitä -- jos ei kyläkaupassa oo koskaan käyny enenkään, ni jos se siitä lähtee, niin se on myöhästä enää sitten rutista.” (Reuna-alueen asukas)

Haastateltavat kokevat kuntalaisten passivoituneen ja toiminnan koetaan olevan jopa piittaamatonta. Kuntalaisten nähdään odottavan ”muiden” hoitavan perusasiat, mikä näyttäytyy muun muassa kapeana osallistujajoukkona. Toisaalta kapean osallistujajoukon myönteiseksi puoleksi todetaan monipuolisten keskustelumahdollisuuksien syntyminen. Pienemmissä ryhmissä keskustelut koetaan syvällisiksi ja osallistujien on helpompi tuoda omia näkökantojaan esiin kuin suuremmissa ryhmissä.

Keinoiksi lisätä kuntalaisten osallistumista haastateltavat esittävät muun muassa tiedotuksen ja näkyvyyden parantamista. Yhteistyöllä saavutettujen tulosten, ja ennen kaikkea yleisen tietoisuuden lisäämisen nähdään luovan uskoa vaikuttamismahdollisuuksiin, ja tätä kautta parantavan osallistumisaktiivisuutta. Hämeenlinnassa muun muassa vaikuttajajaraatien toimintaa ja saavutuksia on pyritty tuomaan esiin tiedotusvälineiden kautta. Lindell (2013, 88) esittääkin, että vaikka deliberatiivisten foorumien kytkeytymisessä päätöksentekoon esiintyy puutteita, niillä on kuitenkin arvovaltaa, ja ne pääsevät usein julkisuuteen.

Yleisenä näkemyksenä haastatteluissa korostui, että kohti osallistavampaa toimintatapaa on pyrittävä, ja kuntalaistenkin on ymmärrettävä oma roolinsa toiminnassa. Piittaamattomuus ei edistä asioita eikä toisaalta motivoi vaikuttamismahdollisuuksien tai erilaisten tempausten järjestämiseen.

”Kun annetaan jollekin urheiluseuralle vastuuta tai jotain, ni se vaan ei toimi, et jossain välis hommassa se kaatuu sit mejän syliin -- sit se tulee kahta kalliimmaks eli ei edes tee mieli järjestää niitä juttuja.” (Viranhaltija)

Kuntalaisten osallistumisen lisäämisen lisäksi haastatellut kuntalaiset toivovat luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden jalkautuvan enemmän kuntalaisten pariin. Osallistuminen muun muassa vaikuttajaratien toimintaan koetaan tällä hetkellä vähäiseksi. Kunnan ylimmän johdon, ja etenkin viranhaltijoiden, osallistuminen nähdään merkittävänä toiminnan onnistumisen näkökulmasta.

*”--kaupungin virkamiesten panos siihen hommaan jäi aika pieneks, jota se kuitenkin tarvii. Että se (virkamies) saa hommat pyöriin, ettei se vapaaehtoisvoimilla (käynnisty).”
(Reuna-alueen asukas)*

Haastateltavat kuitenkin myöntävät, että oman työn ohessa kuntalaisten kuulemiseen jää viranhaltijoilla yksinkertaisesti liian vähän aikaa. Oman toimen asettamat paineet ohittavat kuntalaisten näkemysten keräämisen, vaikka kuntalaisia pidetäänkin merkittävinä paikallisen tiedon välittäjinä. Myös toiminnan yhteensovittamisessa on ongelmia. Päivällä järjestetyissä tilaisuuksissa vaikuttajaratilaisten osallistuminen, ikäihmisiä lukuun ottamatta, on vähäistä. Iltaisin ja viikonloppuisin järjestetyt tapahtumat taas eivät sovi viranhaltijoille.

4.2.2 Tiedonkulun ja osaamisen puutteet

Tiedonkulun parantamista korostetaan erityisenä kehityskohteena. Toisaalta tietoa todetaan kuntalaisten näkökulmasta olevan tarjolla runsaasti, etenkin sähköisesti, mutta sen ei nähdä riittävän, ja tiedonkulun puutteiden korjaamista eri toimijoiden välillä korostetaan. Vaikka henkilökohtaisen kontaktoinnin painotuksissa osallistumisen puutteet nostetaan yhdeksi merkittäväksi tekijäksi tiedonkulun ongelmassa, silti tiedonkulun haasteiden nähdään rakentuvan monen eri tekijän summana.

“Se on tosiasia, et me ollaan liian kaukana eri sektorit toisistaan edelleen, et meidän pitää oppii tekeen paljon jouhevammin yhteistyötä.” (Viranhaltija)

Tiedonpuutteen vaikutukset näyttäytyvät monella eri osa-alueella. Kuntalaisilla ei ole tietoa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksistaan, demokratiamenetelmien avulla saavutettuja tuloksia ei tunneta, ja toisaalta ei myöskään tiedetä mihin suuntaan kunta on kehittymässä ja mitä suunnitelmia eri osa-alueille on tehty. Tiedonkulun puutteet saattavat kärjistää toimijoiden välisiä suhteita, jolloin lähtökohdat toiminnan onnistumiseen heikentyvät.

“Tiedonkulku ja oikean tiedon välittäminen, niin se on tosi tärkeä asia just se, että monet tämmöset kuohunnat mitä tuol on kylillä sitten on näistä asioista, ni johtuu siitä, ettei oo sitä oikeeta tietoo, vaan sitten ollaan vähän huhujen ja muitten varassa ja vedetään sitten taas dramaattisia johtopäätöksiä.” (Reuna-alueen asukas)

Haastateltavat korostavat myös osaamisen puutteita, joiden voidaan osittain todeta johtuvan tiedonkullussa ilmenevistä puutteista. Lisäksi käsitykset toiminnan luonteesta ovat eronneet eri toimijoiden kesken, jolloin osaamisen puutteet ovat korostuneet, mikä on johtanut toimijoiden turhautumiseen. Muun muassa vaikuttajaraatitoiminnassa ja alueellisten tilaajapäälliköiden tapaamisissa on korostunut, että kuntalaisten ja kunnan edustajien näkemykset käsiteltävistä asioista ovat eronneet. Kuntalaiset ovat halunneet käsitellä omaa arkeaan koskevia pienempiä asiakokonaisuuksia, kun taas kunnan edustajat ovat valmistautuneet keskustelemaan korkeamman tason asioista.

Kuntalaisten osaamisen puutteiden lisäksi lautakuntatyöhön osallistuvien henkilöiden osaamisen puutteet nostetaan haastatteluissa esiin. Päätöksenteon ei nähdä olevan luotettavalla tasolla, mikäli ihmiset, joilla ei ole asiantuntemusta, päättävät asioista. Toisaalta lautakuntatyöhön osallistuva haastateltava toteaa, että asiat tuodaan lautakuntiinkin usein valmiina, jolloin valmistautumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat vähäiset.

”-- kuntalaisella ei oo kuitenkaan pelimerkkejä arvioida ja priorisoida niitä asioita (muun muassa palveluiden järjestämiseen liittyviä), koska puuttuu tietoo et usein -- osa niistä palautteista päätyy mappi ööhön, koska me tiedetään se asia paremmin.” (Viranhaltija)

4.2.3 Toimintakulttuurin etäännyttävä vaikutus

”Meitä kuullaan, muttei kuunnella.” (Reuna-alueen asukas)

Haastatteluissa korostui kunnan viranhaltijoiden vahva asema asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Päätöksenteon koetaan karanneen yhä kauemmas, ja vaikka mahdollisuuksia osallistumiseen on luotu kiitettävästi, todellista halua kuntalaisten osallistamiseksi ei koeta olevan. Merkittävät asiat koetaan haastateltavien mukaan päätettävän ”jossain muualla”, ja lautakuntien sekä kuntalaisten mahdolli-

suuksien nähdään olevan, usein taloudelliseltakin painoarvoltaan, vähäisissä asioissa (vrt. Pihlaja & Sandberg 2012, 114–115).

”Isot päätökset tehdään jossain muualla ja sit lautakuntatyössä näkee sen, että jotain semmosia asioita mitkä on ihan megaluokan isoja juttuja, ni ne menee nuijan kopautuksella, mut sit kinastellaan -- jostain semmosesta, jollei niinku taloudellisesti tai kokonaisuuden kannalta niinko höppäsen merkitystä et puhutaan vaan niinku tunnetasolla.” (Viranhaltija)

Muutosten toteuttamiseksi toimintakulttuurin muokkaaminen koetaankin ensisijaiseksi lähtökohdaksi. Huonoista kokemuksista huolimatta uudenlaisille toimintamalleille toivotaan antavan mahdollisuus kehittyä toimiviksi ja todellisuudessa vaikuttaviksi demokratiamenetelmiksi. Tiukentuvan kuntatalouden ja jatkuvan rakenteellisen muutoksen aikana demokratian mahdollisuuksien luomisen nähdään jäävän muiden asioiden jalkoihin. Toisaalta toiminnan, näennäisenkin, nähdään aiheuttavan kustannuksia, jolloin priorisoinnin ja kuntatoiminnan lähtökohtien määrittely nostetaan keskiöön.

”Täällä on totuttu siihen, et aina halutaan maalata, et me tehdään tällasia suunnitelmia, et kyllä me laitetaan ja, et me näytetään hienolta ja kauniilta.” (Viranhaltija)

Vaikka haastatellut kuntalaiset nostivat näennäisdemokratian käsitteen esiin useasti, siihen ei kuitenkaan haluta uskoa. Aktiiviset osallistujat uskovat vaikuttamismahdollisuuksiinsa ja tekevät töitä tulosten saavuttamiseksi.

”-- se ei oo näennäistä, jos me itse ollaan aktiivisia.” (Reuna-alueen asukas)

4.3 Toimintatavat kaipaavat uudistumista

Esiin tuoduista vaikuttavuuden esteiksi koetuista asioista huolimatta haastateltavat ovat kuntalaisten vaikuttavuuden arvioinnissa varovaisia. Kuntaliitoksen todetaan olevan vielä tuore, ja sen johdosta tapahtuneita muutoksia ei pystytä vielä täysin arvioimaan (vrt. Leinamo 2004). Todellisten tulosten ymmärretään näyttäytyvän vasta vuosienkin kuluttua, joten kuntalaisten jaksamista sekä kunnalta mahdollisuuksia toiminnan kehittymiseen toivotaan.

Kuntalaisten vaikuttavuuden lisäämisessä lähtökohtana pidetään toimintakulttuurin muutosta. Ilman kulttuurin muutosta menetelmien kautta osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet nähdään pieniksi. Päätösvallan delegoimista alemmille tasoille sekä rehellisen ja avoimen vuoropuhelun lisäämistä painotetaan. Tiedottamisen merkitys nähdään tässä myös keskeisenä.

”Mä oon muuttanu aika tylylläkin tavalla tätä kulttuuria, et mä -- oon brutaalin avoin lautakunnallekin -- mun mielestä -- paras tapa kehittää on se, että tunnustetaan, et mis ollaan.” (Viranhaltija)

Toimintakulttuurin muutosten voidaan nähdä lähtevän liikkeelle yksittäisistä toimijoista (organisatiokulttuurista esim. Schein 1987). Muuttuneet tarpeet vaativat uudenlaisia toimintatapoja. Sekä viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden että kuntalaisten toivotaan ymmärtävän oma asemansa uuden, suuren kunnan osana. Muutoksen koetaan kuitenkin olevan hyvin haasteellinen toteuttaa, sillä etenkin kunnan hallinto- ja päätöksenteko-organisaation toimintamallit ulottuvat liitoksesta huolimatta pitkälle menneisyyteen. Toisaalta uuden kunnan toimintamallit ovat vielä kehittymässä eikä muutoksen suuntaa osata vielä arvioida.

”Ei se oo aina vaan, et kunnan pitää kaikki järjestää, koska ei meil oo varaa semmoseen, se on fakta -- et kuntalaisten pitäis oppii ymmärtämään, et heilläkin on joku rooli tässä -- kerrotaan avoimesti vaikka esimerkiksi joku tilanne ja kysytään, että me voitais tehdä tää, ni voittek te tehdä tän.” (Viranhaltija)

Tämän hetkistä osallistumis- ja vaikuttamismenetelmien kirjoa pidetään haastateltujen kuntalaisten mukaan hyvänä, mutta toistaiseksi menetelmillä ei koeta saavuttaneen niille asetettuja tavoitteita, ja etenkin kuntalaisten ja viranhaltijoiden välistä vuoropuhelua ei laajamittaisesti ole vielä onnistuttu saavuttamaan. Laajaa osallistumismenetelmien määrää ei kuitenkaan pidetä ehdottomana, eikä menetelmien vähentämistä ja keskittämistä näin ollen tyrmätä. Haastatellun viranhaltijankin mukaan olennaiseen keskittymällä ja oikeanlaisella resursoinnilla uudenlaisten mahdollisuuksien käyttöönotto mahdollistuisi, ja avaisi mahdollisesti tilaisuuksia kuntalaisten vahvempaan osallistamiseen.

”Kehitettäis mieluummin jotain yhtä juttua mis ollaan täs vuorovaikutukses.” (Viranhaltija)

4.4 Epätietoisuus tulevaisuudesta reuna-alueilla

Reuna-alueiden asukkaiden näkökulmasta osallistumismahdollisuuksien vieminen lähelle asukkaita koetaan tärkeäksi tulevaisuudessa. Pitkien välimatkojen ja julkisten kulkuneuvojen vähenevien vuorojen nähdään hankaloittavan reuna-alueiden asukkaiden osallistumista. Vaikka edustuksellisuuteen luotetaan, kantakaupunkinäkökulman painotusten olemassaolo asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa koetaan todelliseksi.

”No ei varmaan yhdenvertases asemassa olla (reuna-alueiden ja kantakaupungin asukkaat), että kyllähän se vanha ajatus vielä, että Hämeenlinna on tää kantakaupunki monessakin asiassa edelleen. -- tämmönen hyvä tahto reuna-alueitakin kohtaan olemassa, aina ei vaan muisteta sitä, et nekin on olemassa.” (Reuna-alueen asukas)

Kantakaupunkilähtöisyyden vaikutusten pelätään kunnan reuna-alueilla vaikuttavan tulevaisuudessa entistä enemmän alueiden elinvoimaisuuden kannalta merkittävinä pidettyihin tekijöihin. Toisaalta tiukkenevan kuntatalouden aiheuttamat toimenpiteet ymmärretään, mutta toisaalta palveluverkon supistamistoimintaa ja sen jatkuvaa uhkaa kritisoidaan. Reuna-alueiden entisten kuntakeskusten kehittäminen asukkaiden tarpeita vastaavasti nähdäänkin tärkeäksi, ja etenkin peruspalveluiden toivotaan pysyvän alueiden asukkaiden saatavilla. Lisäksi alueellisten erityispiirteiden säilyttämisen ja vaalimisen puolesta puhutaan. Yhden suuren kokonaisuuden sijaan haastatellut kuntalaiset toivovat Hauhon, Kalvolan, Lammin, Tuuloksen ja Rengon säilyvän muutoinkin kuin asukkaiden identiteetteinä. Entisten kuntakeskusten muuttuessa keskustajamista kyliksi muiden joukossa niiden tilanne saattaa heikentyä. Kuntalaisten tarpeista kumpuavan eheyttävän yhdyskuntasuunnittelun periaatteiden ja poikkihallinnollisen koordinaation painotukset kirkonkylien kehittämissä näyttäytyvät myös tutkimuksissa. (ks. esim. Sihvonen, Mononen & Sairinen 2013, 79–82.)

Alueellista demokratiaa koskevassa keskustelussa esitetyt painotukset osallistuvan budjetoinnin edistämisestä (vrt. Pihlaja & Sandberg 2012) tunnetaan Hämeenlinnassakin, mutta käytännössä suuntaus vaikuttaa olevan tällä hetkellä toinen. Vaikka taloudellisen vallan todetaan toisaalta tuovan, puuhastelun sijaan, todellista valtaa alueille ja toisaalta sen uskottaisiin lisäävän kuntalaisten motivaatiota osallistumiseen, nykyisten toimintamallien puitteissa tapahtuva hanke-tyyppinen rahoitusmalli nähdään

riittävänä. Pienempien hankkeiden rahoitusmahdollisuuksien takaamisella uskotaan alueilla saatavan paljon aikaan. Toisaalta tämän voidaan nähdä liittyvän melko tuoreisiin aluetoimikuntien epäonnistumiseen liittyviin kokemuksiin, mutta toisaalta kevyempien ei-poliittisten rakenteiden nähdään mahdollistavan vapaamman ja räväkämmän, alueille soveltuvan, toiminnan syntymisen. Mikäli nykyisiä rakenteita kehitetään entistä sitovampaan muotoon, mitä haastateltavat erityisesti painottivat, mahdollisuudet osallistuvan budjetoinnin ja taloudellisen päätösvallan jakamiseen voidaan nähdä olevan olemassa. Taloudellisen päätösvallan koetaan kuitenkin tarvitsevan toteutuakseen laajoja muutoksia toiminnan perusteissa, jolloin sen ei nähdä laajamittaisena soveltuvan nykytilanteeseen, mutta se nähdään tulevaisuudessa vartenotettavana toimintatapana alueiden kehittämisessä.

5 POHDINTA

Pro gradu -tutkielmani aiheena on ollut kuntademokratian tutkimus. Haastatteluiden ja muun taustoittavan aineiston avulla olen pystynyt rakentamaan kokonaiskuvaa tutkimuksen kohteena olleen kunnan demokratian toteutumisen nykytilasta, sekä erityisesti demokratian ilmenemisestä kunnan reuna-alueilla. Tarkastelun päähuomio on kiinnittynyt kunnan luomiin mahdollisuuksiin osallistumis- ja vaikuttamiskanavien kehittämisessä ja kuntalaisten osallistamisessa, mutta toisaalta eri toimijoiden roolit kuntademokratian toteutumisessa on nostettu esiin. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu demokratian ja etenkin paikallisen hallinnan teemoihin.

Tutkimukseni tarkoituksena oli tarkastella, miten kunnan reuna-alueiden asukkaiden demokraattiset oikeudet toteutuvat. Tarkastelun rajaamiseksi sitä kohdennettiin olemassa oleviin demokratiamenettelmiin sekä niiden arviointiin, alueiden yhdenvertaisuuden kysymyksiin ja näkemyksiin demokratian tulevaisuudesta. Tarkastelussa pyrittiin lisäksi ottamaan huomioon kuntaliitoksen vaikutuksia demokratian kehittämisessä. Tutkimuksen tulokset vahvistavat muissa vastaavissa tutkimuksissa todettuja pääkohtia demokratian nykytilasta kunnissa (vrt. esim. Pihlaja & Sandberg 2012). Tuloksissa painottuu se, että mahdollisuuksia osallistumiseen ja vaikuttamiseen on kuntalaisille luotu, mutta todellista vaikuttavuutta niillä ei ole välttämättä saavutettu. Tulosten avulla on mahdollista todeta, että muodostetut rakenteet ja toimintamallit eivät automaattisesti takaa vaikuttavuutta. Todelliset vaikuttavuustekijät koostuvat monen eri osa-alueen yhteistoiminnasta.

Vaikka tutkimuksen tulokset noudattelevat aikaisempien tutkimusten suuntaa, kyseistä tapausta kuvaavia erityispiirteitä pystytään nostamaan esiin. Tutkimuksen tulosten perusteella voidaan todeta, että merkittäviä eroja reuna-alueiden ja kantakaupungin asukkaiden demokraattisten oikeuksien toteutumisessa ei ole. Täyttä yhdenvertaisuutta nykyisillä toimintamalleilla ei ole kuitenkaan saavutettu, vaikka kehittäminen on edennyt samansuuntaisesti koko kunnan alueella. Reuna-alueiden asukkaiden demokraattisten oikeuksien toteutumisen tarkastelu on nostanut keskeiselle sijalle oikeuksien toteutumiseen vaikuttavia tekijöitä. Tässä luvussa keskitytään pääosin tähän teemaan, ja valittuja näkökulmia tarkastellaan laaditun teoreettisen viitekehyksen mukaisesti. Tarkastelu tuottaa myös uusia teoreettisia näkökantoja aiheen tarkasteluun.

Tutkimuksen osalta on todettava, että Hämeenlinnassa tapahtuneet muutokset ovat vielä melko tuoreita, joten niiden tarkka arviointi on aikaista. Toiminnan todelliset tulokset näyttäytyvät vasta tulevaisuudessa, mutta tutkimuksen avulla voidaan kuitenkin luoda kokonaiskuvaa reuna-alueiden asukkaiden demokraattisten oikeuksien toteutumisen nykytilasta ja tarjota näkökulmia niiden kehittymismahdollisuuksista.

5.1 Demokratiamenetelmien kehittäminen

Demokratia on monimuotoinen ja runsaasti mielipiteitä herättävä käsite ja ilmiö. Demokratiaa voidaan tarkastella erilaisista näkökulmista, ja sitä voidaan kuvata erilaisin määritelmin; se voidaan nähdä tietynlaisena rakenteena tai toimintatapana. Demokratian toimivuutta kohtaan on esitetty runsaasti kritiikkiä, ja jopa siitä luopumista on esitetty. Toisaalta demokratiaa voidaan pitää läntisen maailman ansiokkaana hallintomallina, jota tulee jatkuvasti kehittää erilaisten menetelmien avulla. Suomessa demokratian kehittämistä koskeva keskustelu on virinnyt etenkin käynnissä olevien kuntakentässä tapahtuvien muutosten johdosta. Toteutuneet ja toteutumassa olevat rakenteelliset muutokset vaikuttavat kuntien toiminnan uudelleenmuotoutumiseen, ja tätä kautta asettavat haasteita kuntatoiminnan järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä. Demokratian toimivuuden arviointi ja sen uudelleenmuotoiluun liittyvät asiat, yhtenä osatekijänä, nousevat liitostilanteessa usein keskusteluun. Etenkin huoli alueellisen demokratian tulevaisuudesta nousee tällöin keskeiseksi.

Kunnan toiminnan uudelleenjärjestäminen vaikuttaa ratkaisevasti kunnan asioiden valmistelun ja päätöksenteon luonteeseen. Palveluille ja taloudelle asetetut tavoitteet muuttuvat yhä haastavammiksi kunnan koon kasvaessa, jolloin asiantuntemuksen vaatimus kunnan hallinto- ja päätöksentekoorganisaatiossa kasvaa. Hämeenlinnassa tämä näyttäytyy asiantuntemusta painottavissa näkemyksissä sekä kunnan edustajan että kuntalaisten haastatteluissa. Haastatteluiden perusteella luottamushenkilöiden päätösvallan nähdään jäävän heikoksi, etenkin taloudelliselta painoarvoltaan suuremmissa asioissa. Tämä johtaa kuitenkin, kuntademokratian näkökulmasta, liialliseen viranhaltijavaltaan, jolloin päätöksentekoa ohjaavat arvot ja päämäärät määrittyvät ilman demokraattista ohjausta (vrt. Setälä 2003, 178–179). Luottamushenkilöiden roolin voidaan toisaalta nähdä kaventuneen jatkuvan toiminnan tehostamisen vaatimusten ja muiden uuden julkisjohtamisen oppien puristuksissa. Asiantuntijuuden korostuminen voidaan siis nähdä tuloksena laaja-alaisemmasta kuntakentässä tapahtuneesta muutoksesta. Asian-

tuntijavallan kasvaessa kuntalaisten itsehallinnon kysymykset jäävät paitsioon, ja etenkin edustuksellisen demokratian heikentyminen näyttäytyy ongelmallisena asiantuntijatiedon korostuessa (vrt. Setälä 2003, 178–179).

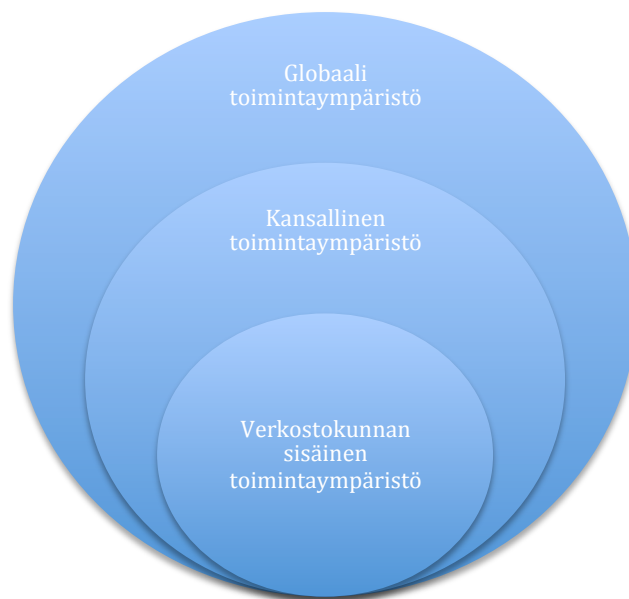
Edustuksellisen demokratian heikentyminen nostetaan keskusteluun usein juuri kuntaliitostilanteessa, ja arviot valtuustopaikkojen vähenemisestä ja päätöksenteon keskittymisestä kaupunkikeskusten edustajille herättää pelkoja reuna-alueiden tulevaisuudesta (vrt. Matthies ym. 2011). Kyseiset pelot heräsivät myös Hämeenlinnan reuna-alueilla, mutta todellisuus on kuitenkin muotoutunut toisin. Hämeenlinnassa edustuksellisen demokratian tilaa voidaan pitää tällä hetkellä lähtökohtaisesti hyvänä. Jokaisesta entisestä kunnasta on päässyt edustaja tai edustajia valtuustoon sekä ensimmäisenä että toisena liitoksen jälkeisenä valtuustokautena. Toisaalta äänestysaktiivisuuden palautuminen vuoden 2009 kuntavaaleja edeltäneelle tasolle kertoo osaltaan kuntalaisten vähentyneestä kiinnostuksesta kuntapolitiikkaan, mikä heikentää edustuksellisen demokratian perustaa ja toiminnan legitimeettiä. Kuntalaisten demokraattisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta uudenlaisten, osallistuvan demokratian menetelmien kehittämistä voidaan pitää perusteltuna, sillä niiden avulla muun muassa kuntalaisten vähentyneen osallistumisen ongelmiin uskotaan voivan vastata (vrt. Klijn & Skelcher 2007). Menetelmien kehittämisellä voidaan lisäksi vaikuttaa paikallistiedon kulkeutumiseen kunnan asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon, jolloin vaikutukset ulottuvat niin viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden kuin kuntalaistenkin toimintaan.

Osallistuvan demokratian kehittämistä koskevat viittaukset toistuvat tieteellisessä keskustelussa kuntien verkostomaista toimintatapaa korostavassa hallinta-ajattelussa. Verkostomaisen toimintatavan painotus näyttäytyy demokratian näkökulmasta uudenaikaisina osallistumismahdollisuuksina, ja haastaa näin kunnat uudenlaisten toimintatapojen kehittämiseen, sekä keskeiset toimijat näiden toimintatapojen omaksumiseen. Hämeenlinnassa toimijakentän kasvaminen on tapahtunut laajempien osallistumismahdollisuuksien lisäämisen myötä, ja yhteistyön merkitys kunnan toimintojen järjestämisessä on korostunut etenkin reuna-alueilla. Yhteistyön lisäämisen sekä vaikuttavan toiminnan syntymisen näkökulmasta vuoropuhelun mahdollistaminen eri toimijoiden välillä näyttäytyy merkittävänä (vrt. Hirst 2000, 27). Toimivan vuoropuhelun saavuttaminen edistää toimijoiden välisen luottamuksen ja yhteisymmärryksen syntymistä ja sen rakentumista voidaan pitää monen tekijän summana. Lähtökohdat nojaavat kuitenkin sekä oikeanlaisiin rakenteisiin, että niiden sisällä tapahtuviin prosesseihin, ja eri toimijoiden väliseen

toimintaan. (vrt. Sørensen & Torfing 2009, 245; Giddens 1979.) Rakenteet, prosessit ja toimijat jäsen-tyvät eri tavalla toimintaympäristöjensä muokkaamana, ja vaikutukset heijastuvat jokaisen osatekijän kehittymiseen. Verkostokunnan ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön vaikutusten voidaan nähdä ulottuvan demokratiakäytäntöjen kehittämiseen, ja tätä kautta kuntalaisten demokraattisten oikeuksien toteutumiseen.

5.2 Toimintaympäristöjen vaikutukset demokratian kehittämisessä

Kunnat toimivat ennen kaikkea osana globaalia toimijoiden verkostoa (vrt. Castells 1989; 1996), jolloin toiminnan vaikutukset saavat viitteitä ulkoisen toimintaympäristön (kuvio 4) tapahtumista. Kunnan ulkoisen toimintaympäristön vaikutteet ovat usein sekä demokratian kehittämistä rajaavia että tukevia, ja vaikutukset ulottuvat joko suorasti tai epäsuorasti kunnan toimintaan.



Kuvio 4. Verkostokunnan toimintaympäristöt.

Etenkin valtion ja EU:n asettamat vaatimukset vaikuttavat demokratian toteuttamiseen kunnissa. Pihla-ja ja Sandberg (2012) toteavat, että valtion määrittämä lakisääteisten palvelujen laaja tehtäväkenttä ja kunnan investoinnit leikkaavat suurimman osan kunnan budjetista, jolloin liikkumavaraa muissa asiois-

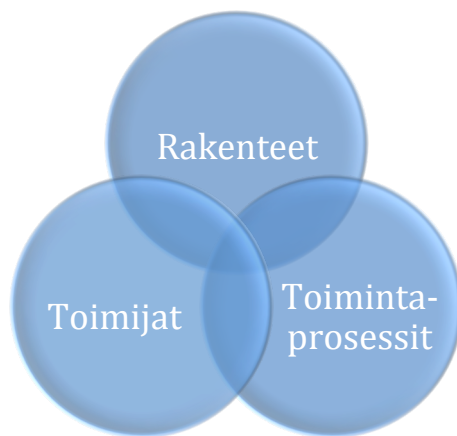
sa jää vähän. Hämeenlinnassa tämä näyttäytyy muun muassa vähäisten resurssien varaamisena demokratian kehittämistä ja ylläpitämistä koskevaan toimintaan. Demokratia jää lisäksi viranhaltijoiden muiden, niin sanotun päätehtävän kannalta oleellisempien, asioiden jalkoihin. Aikaa demokraattisten toimielinten toimintaan osallistumiseen jää tällöin vähän, mikä vaikuttaa kuntalaisten ja viranhaltijoiden henkilökohtaisten kontaktien vähentymiseen.

Tässä tutkimuksessa keskeiseen asemaan kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien takaamisessa nousevat juuri viranhaltijat. Kuntaliitoksen myötä viranhaltijoihin kohdistuvan linkin katoamista pidetään reuna-alueiden asioihin vaikuttamisen kannalta merkittävämpänä ongelmana kuin esimerkiksi oman alueen edustajien vähenemistä valtuustossa. Kunnan toimintakulttuurissa korostuva vahva viranhaltijavalta asettaa toisaalta haasteita sekä edustuksellisen demokratian, että muiden demokratiamenetelmien vaikuttavuuden toteutumiselle. Verkostomaisen toiminnan lisääntyessä voidaankin nähdä, että luottamushenkilöiden osallistumisen merkitys sekä asema demokraattisuuden ylläpitäjinä ja suojelijoina korostuu. Vaikka toisaalta luottamushenkilöiden asemaa tehokkaan ja demokraattisen toiminnan toteuttamisessa voidaan pitää merkittävänä, vastuun voidaan toisaalta nähdä jakautuvan niin luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden kuin muiden verkostotoimijoiden kesken. (vrt. mm. Hansen 2005, 223–224, 235; Klijn & Skelcher 2007, 598; Sørensen & Torfing 2009, 235, 245; Sørensen & Torfing 2005.)

Kuntalakia voidaan pitää yhtenä kunnan ulkoisen toimintaympäristön syötteestä, minkä voidaan olettaa vaikuttavan kuntademokratian vahvistamista koskeviin tekijöihin. Kuntien liikkumavaran lisääminen palvelujen järjestäjänä, ja menettelytapojen kirjaaminen uudistuvaan kuntalakiin uskotaan mahdollistavan todellisten muutosten toteutumista (vrt. Pihlaja & Sandberg 2012, 182–183). Tulevassa kuntalaissa demokratian painoarvo on näillä näkymin vahvistumassa, mikä saattaa osaltaan vaikuttaa demokratian kehittymiseen vaikuttaviin tekijöihin suotuisasti. Toisaalta Hämeenlinnassa koetaan, että joissain asioissa toimintaa ohjailee liikaa ulkoapäin tulevat syötteen, jolloin niiden painoarvo jää todellisuudessa vähäiseksi, ja johtaa näennäistoimintaan (vrt. Airaksinen ym. 2012, 11; Vartiainen, Mäkinen, Ollila & Raisio 2012, 14–15). Kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä koskeva lainsäädäntö on saanut kunnissa osittain ylimalkaisen vastaanoton, ja kuntalakia vaikuttavammaksi muodoksi demokratian toteutumisen näkökulmasta nousevatkin muut, etenkin kuntataloutta rasittavat, syötteen (vrt. Vartiainen ym. 2012, 13).

Kunnan ulkoisen toimintaympäristön asettamat haasteet näyttäytyvät vahvasti sisäisen toimintaympäristön toimintamahdollisuuksissa. Toimintaympäristöjen haasteet, muun muassa talouden realiteetit ja laajentunut kunta erilaisine alueineen, ovat vaikuttaneet Hämeenlinnassakin laaja-alaisen verkostoitumisen tarpeeseen, ja uusien toimijoiden mukaan ottamiseen valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Tarve paikallisen tiedon keräämiseen ja huomioimiseen on tunnustettu, ja toimintatapoja sekä menetelmiä demokratian edistämiseksi ja vuoropuhelun synnyttämiseksi on tämän pohjalta kehitetty. Sähköiset menetelmät sekä uudenlaiset deliberatiivista toimintaa painottavat mallit ovat lisänneet kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia teoreettisella tasolla. Perustus- ja kuntalain osoittamien vaatimusten voidaan nähdä kunnassa täyttyvän, mutta käytännössä todellista vaikuttavuutta ei menetelmien avulla ole vielä saavutettu. Hämeenlinnan esimerkki osoittaa, että vaikka kuntalaisten julkista harkintaa ja keskustelua on edistetty erilaisten instituutioiden avulla, millään instituutiolla ei pystytä takaamaan muun muassa deliberatiivisen demokratian toteutumista (vrt. Setälä 2003, 175).

Osallistuvan demokratian vaikuttavuuden tarkastelussa huomio kiinnittyy kunnan sisäisen toimintaympäristön (kuvio 5) dynamiikkaan; ennen kaikkea luotuihin rakenteisiin ja toimintaprosesseihin sekä lopulta toimijoiden väliseen toimintaan.



Kuvio 5. Verkostokunnan sisäisen toimintaympäristön osatekijät.

Olemassa olevat rakenteet, prosessit ja toimijoiden toiminta eivät Hämeenlinnassa vielä kaikilta osin vastaa verkostokunnan niille asettamia demokraattisia tavoitteita (vrt. Haveri & Pehk 2008, 9). Toimivan vuoropuhelun ja kuntalaisten todellisten vaikuttamismahdollisuuksien saavuttamiseksi osatekijöi-

den toisiaan tukeva merkitys korostuu. Giddens (1979, 112–120) näkee näiden kolmen osatekijän vaikuttavan kiinteästi toisiinsa sekä toistensa kehittymiseen. Hänen mukaansa rakenteet muodostuvat ihmisten sosiaalisen kanssakäymisen tuloksena, jolloin toiminnan voidaan nähdä vaikuttavan rakenteiden muotoutumiseen. Rakenteiden kaksinaisen luonteen vuoksi, Giddens kuitenkin näkee, että rakenteet vaikuttavat myös toimijoiden toimintaan, jolloin niiden välineellinen merkitys korostuu. Tällöin rakenteet ovat oleellinen osa toimintaprosessien, niiden uutta luovan ja mennyttä jatkavan muodon, toteuttamista. Toimijat siis käyttävät sääntöjä ja käytettävissä olevia voimavaroja toimintaprosessien kehittämiseen, mutta samalla uudet toimintaprosessit jäsentävät uudelleen käytettyjä sääntöjä ja voimavaroja eli rakenteita.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Verkostohallintaa pidetään legitiiminä ja tuloksekkaana tapana ohjata yhteiskuntaa, ja demokratian näkökulmasta hallinnan verkostojen nähdään laajentavan osallistumista alueelliseen ja paikalliseen päätöksentekoprosessiin (vrt. Haveri & Pehk 2008, 9–10). Verkostohallinnan näkökulma painottaa kunnan asemaa demokraattisten oikeuksien ja mahdollisuuksien luojana. Tässä tutkimuksessa korostuu lisäksi muiden demokratiaverkostojen jäsenten asema demokratian vaikuttavuuden toteutumisessa. Vastuu verkostojen toiminnan onnistumisesta ja vaikuttavuuden lisäämisestä on tällöin jokaisella verkoston toimijalla.⁴

Hämeenlinnassa reuna-alueiden asukkaiden demokraattisten oikeuksien toteutumisen haasteet kulmineituvat laaja-alaisen verkosto-osaamisen puutteisiin. Verkosto-osaamisella tarkoitetaan tässä verkostotoimijoiden välisten suhteiden uudelleentarkastelua, uudenlaisten roolien määrittelyä ja omaksu- mista, sekä tätä kautta uudenlaisten toimintaprosessien ja rakenteiden kehittämistä. Tällä hetkellä ole- massa olevat rakenteet eivät sellaisenaan tue toimijoiden välisen vuoropuhelun rakentumista. Rakentei- den irrallinen suunnittelu on johtanut kuntaorganisaation sisällä toiminnan yhteensovittamisen ongel- miin eri sektoreilla, ja tällöin sen voidaan nähdä estävän, ainakin toistaiseksi, rakenteiden vakiintumista koskevien mahdollisuuksien syntymisen.

Toimijoiden epävarmuus olemassa olevien rakenteiden elinkaarista ja kehittymisestä heikentävät niihin sitoutumista. Liiallinen irrallisuus ja itsenäisyys kuntaorganisaatiosta voivat kokonaisuudessaan vähen- tää, tässäkin tutkimuksessa havaittuja, tosiasiallisia vaikuttavuutta edistäviä tekijöitä: osallistumista, tiedonkulkua ja osaamista. Tällä hetkellä toimielinten riittävä kytkeytyminen kunnan päätöksenteko- organisaatioon on puutteellista eikä toimintaa tunneta riittävästi (vrt. Pihlaja & Sandberg 2012).

Toimintaprosesseissa ilmenevät ongelmat kulmineituvat toimijoiden välisiin suhteisiin. Hämeenlinnas-

⁴ Toiminnan vaikuttavuuden arviointi on haasteellista, ja keskeistä onkin pohtia, kenen näkökulmasta vaikuttavuutta tarkas- tellaan. Kuntakentässä kunnan näkökulmasta vähämerkityksiset asiat voivat olla asukkaiden arjessa suuria ja tärkeitä (Pihla- ja & Sandberg 2012, 115). Tässä vaikuttavuudella ymmärretään sekä, kuntalaisten näkökulmasta, konkreettiset tulokset mitä alueilla saavutetaan toiminnan tuloksena että, kunnan hallinto- ja päätöksenteko-organisaation näkökulmasta, relevantin paikallistiedon saaminen ja tämän hyväksikäyttö valmistelun ja päätöksenteon tukena.

sa toimijoiden välillä avoin vuoropuhelu kaikilla toiminnan tasoilla ei vielä toteudu, mikä on vaikuttanut luottamuspuolan syntymiseen eri toimijoiden välillä. Viranhaltijoihin kohdistuva luottamuspuola ankuroituu etenkin näkemyksiin päätösvallan karkaamisesta kuntalaisilta ja luottamushenkilöiltä. Luottamushenkilöitä ja kuntalaisia kohtaan näyttäytyvä luottamuspuola taas linkittyy kokemuksiin osaamisen puutteista, joiden ei koeta olevan riittävällä tasolla harkittujen mielipiteiden muodostamiseksi päätöksenteon kohteena olevissa asioissa. Toisaalta myös epäonnistuneet yritykset antaa vastuuta ruohonjuuritason olle ovat lisänneet luottamuspuola toimijoiden välillä. Onnistuneen toiminnan saavuttamisessa luottamuksen merkitys on kuitenkin keskeinen sitä pidettäessä verkostotoiminnan keskeisenä tukipilarina (vrt. Rhodes 2000, 54–76; 1996, 658–660). Kun toimijoiden välillä vallitsee luottamus, mahdollisuudet yhteisten näkemysten mukaisten toimintaprosessien ja rakenteiden muodostamiseen vahvistuvat. Deliberatiivisen demokratian heikkouksista huolimatta (vrt. esim. Lindell 2013, 91–92) avoimen vuoropuhelun merkitystä voidaan pitää merkittävänä, ja siitä saadut myönteiset kokemukset muun muassa Britanniasta, puhuvat kehittämisen puolesta (vrt. esim. Pihlaja & Sandberg 2012, 126). Deliberaation avulla kuntalaisten ymmärrys demokraattisesta päätöksentekoprosessista paranee, mikä saattaa lisätä uskoa poliittista toimintaa ja instituutioita kohtaan (vrt. Grönlund ym. 2010, 99). Demokraattisen järjestelmän uskottavuuden kannalta luottamuksen saavuttaminen korostuu, ja vuoropuhelun avulla sitä uskotaan voivan rakentaa (Luhmann 1979; Virtanen 2001).

Institutionaalisten rajojen murros on aiheuttanut kunnissa aiemmin suhteellisen selkeiltä näyttävien toimintatapojen ja roolien monimutkaistumisen (vrt. Haveri & Pehk 2008, 32). Kuntien toiminnassa monimutkaisuus korostuu kuntien erilaisten roolien elämisinä rinnakkain (kuntien rooleista ks. Bäcklund 2007; Haveri ym. 2003; Jäppinen 2011.) Kunnan roolien muutoksessa myös sisäisten toimijoiden roolit muuttuvat ja monimutkaistuvat. Roolien monimutkaisuus näyttäytyy useiden päällekkäistenkin toimijaroolien yhtäaikaista olemassaolona ja niiden välisinä jännitteinä. Kunnan päätöksenteossa vastakkainasettelua voidaan nähdä tapahtuvan niin asiantuntijaohjauksen ja intressien edustamisen, professioiden ja maallikkovallan kuin politiikan tekemisen ja byrokraattisten käytäntöjen välillä (Nousiainen 2004, 109). Verkostokunnassa viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kuntalaisten roolit vaihtelevat tapauskohtaisesti. Ristiriitojen mahdollisuus kasvaa, mikäli toimijoiden näkemykset kulloinkin vallitsevista rooleista eroavat. (vrt. Bäcklund 2007, 115.)

Tavoitteiden saavuttaminen ja yhteisten näkemysten synnyttäminen vaatii selkeää, yhteisesti luotua raamitusta toiminnan lähtökohdista ja tavoitteista. Kunnan rooli demokraattisen toiminnan suunnanäyttäjänä on kiistaton. Sekä hallinto- että päätöksenteko-organisaatio, ja niiden johdon välinen yhteistyö näyttelevät tässä merkittävää roolia. (Pihlaja & Sandberg 2012.) Vaikka verkostotoiminta ja yleisesti kansalaistoiminta pohjautuvat itseohjautuvuuteen, niin selkeän formaatin luominen sekä yhteisesti sovitut roolit ja tehtävät korostuvat vaikuttavuuden toteutumisessa. Ilman yhteistä näkemystä demokraatiakäytäntöjen kehittämisestä toimivan järjestelmän syntyminen vaikeutuu (vrt. Pihlaja & Sandberg 2012). Tällöin myös kuntalaisten rooli demokratian kehittämisessä on merkittävä, ja lähtökohdat nojaavat kuntalaisten entistä tiiviimpään osallistamiseen ja osallistumiseen. Monimutkaistuvassa yhteiskunnassa kunta tarvitsee vastuullisia kuntalaisia toiminnan järjestämisessä, jolloin yhdenvertaisuuden, päätöksenteon ja vastuunkannon kysymykset nousevat keskeisiksi.

LÄHTEET

- Airaksinen, J., Laine, T., Kyösti, A., Markkola, A., Härkönen, H., Afflekt, A., Lehtola, J. & Paananen, H. (2012). Kuntauudistus prosessina. Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa. Valtionvarainministeriön julkaisuja 23/2012. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.
- Anttila, P. (1996). Tutkimisen taito ja tiedonhankinta: taito-, taide- ja muotoilualojen tutkimuksen työvälineet. Akatiimi. Helsinki.
- Anttiroiko, A-V. (2011). Itsehallinto 2.0: tieto- ja viestintäteknologian vaikutukset kuntien itsehallintoon. Teoksessa: Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta nro 224. Kunnallistieteen yhdistys. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Anttiroiko, A-V. (2010a). Innovation in Democratic E-Governance: Benefitting from Web 2.0 Applications in the Public Sector. Teoksessa: Reddick, C.G. (toim.) Citizens and E-Government. Evaluating Policy and Management, 110–130. Hershey & New York: Information Science Reference.
- Anttiroiko, A-V. (2010b). Luova kaupunkikehittäminen. Kaupunkikonseptit innovatiivisen kaupunkikehittämisen apuna. Sente-julkaisu 32/2010. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Tampere.
- Anttiroiko, A-V. (1998a). Tietoyhteiskunta ja kunnallinen demokratia. Makroteoreettinen näkökulma informaationaalisen yhteiskunnan demokratian ehtoihin. Hallinnon tutkimus 3, 192–210.
- Anttiroiko, A-V. (1998b). Kunnat tiedon valtateillä. Teoksessa: Hoikka, P. (toim.) Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. TAJU. Tampere.
- Anttiroiko, A-V. & Haveri, A. (2007). Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa: Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.
- Barber, B. (1984). Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age. University of California Press. Berkeley, California.
- Berndtson, E. (2008). Poliitikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. Hallinnon kehittämisskeskus. Edita. Helsinki.
- Bäcklund, P. (2007). Tietämisen politiikka: Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Yliopistopaino. Helsinki.
- Castells, M. (1997). The Power and Identity. Blackwell. Oxford.

- Castells, M. (1996). *The Rise of The Network Society*. Blackwell. Oxford.
- Castells, M. (1989). *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*. Basil Blackwell. TJ Press, Padstow UK.
- Carson, L. & Hartz-Karp, J. (2005). *Adapting and Combining Deliberative Designs. Juries, Polls and Forums*. Teoksessa: Gastil, J. & Levine, P. (toim.) *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*. Jossey-Bass. San Francisco, CA.
- Christensen, H.S. (2012). Verkkodemokratia Suomen kunnissa. Turun kaupunki. Kaupunkitutkimus- ja tietoyksikkö. Tutkimuskatsauksia 4a/2012. (Viitattu 1.3.2014).
<http://www.turku.fi/Public/download.aspx?ID=162836&GUID={A119BAE7-92D8-4B7E-858E-F61BBCC04061}>
- Davies, J.S. (2005). Local Governance and the Dialectics of Hierarchy, Market and Network. *Policy Studies* 26:3, 311–335.
- Davies, J.S. (2000). The Hollowing out of Local Democracy and the 'Fatal Conceit' of Governing Without Government. *The British Journal of Politics and International Relations* 2:3, 414–428.
- Dryzek, J.S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford University Press. Oxford.
- Dryzek, J.S. (1990). *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Duverger, M. (1969). Poliittiset järjestelmät. Suomentanut: Jussi Teljo. WSOY. Porvoo. Alkuteos: Les régimens politiques.
- Emery, F.E. & Trist, E.L. (1965). The casual texture of organizational environments. *Human Relations* 18, 21–32. Berkeley, CA.
- Giddens, A. (1979). Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia. Toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyysissä. Suomentaneet: Pasi Andersson ja Ilkka Heiskanen. Otava. Helsinki. Alkuteos: *Central Problems in Social Theory Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*.
- Grönlund, K., Setälä, M. & Herne, K. (2010). Deliberation and Civic Virtue: Lessons from a Citizen Deliberation Experiment. *European Political Science Review* 2, 95-117.
- Gutmann, A. & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press. Princeton, NJ.
- Hajer, M.A. (2003). A Frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. Teoksessa: Hajer, M.A. & Wagenaar, H. (toim.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the*

Network Society. Cambridge University Press. Cambridge.

Hansen, K. (2005). Representative Government and Network Governance – In Need of ”co-governance”: Lessons from Local Decision Making on Public Schools in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 28:3, 219–237.

Haveri, A., Laamanen, E. & Majoinen, K. (2003). Kuntarakenne muutoksessa. Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Haveri, A. & Pehk, T. (2008). Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.

Herne, K. & Setälä, M. (2005). Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 3, 175–188.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2011). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelu teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press Oy. Yliopistokustannus. Helsinki.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2013). Tutki ja kirjoita. Kirjayhtymä Oy. Bookwell Oy. Porvoo.

Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. Teoksessa: Pierre, J. (toim.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press Inc. New York.

Häikiö, L. & Niemenmaa, V. (2007). Valinnan paikat. Teoksessa: Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) *Tapaustutkimuksen taito*. Gaudeamus. Helsinki University Press. Helsinki.

Jessop, B. (2000). Governance Failure. Teoksessa: Stoker, G. (toim.) *The New Politics of British Local Governance*. Macmillan. Basingstone.

Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 50:155, 29–45.

Jäppinen, T. (2011). Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Acta-väitöskirja. Acta nro 230. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Katajamäki, H. (2013). Toimivaltaisen kunnan osademokratian aika. Teoksessa: Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim.). *Uuden lähidemokratian aika. Närdemokrati för en ny tid. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/2013*. Suomen yliopistopaino Oy Juvenes Print. Tampere.

Kattilakoski, M. & Heinämäki, L. (2013). Lähidemokratian turvaaminen sosiaali- ja terveystaloudissa. Teoksessa: Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim.). *Uuden lähidemokratian aika. Närdemokrati för en ny tid. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 2/2013*. Suomen yliopistopaino Oy Juvenes Print. Tampere.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2000). Public Management and Policy Networks. Foundations of a network approach to governance. *Public Management: An International Journal of Research and Theory* 2:2, 135–158.

Klijn, E.H. & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks. Compatible or not? *Public Administration* 85:3, 587–608.

Koski, A., Kyösti, A. & Halonen, J. (2013). Opittavaa kuntaliitosprosesseista. META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki.

Kuisma, J. (2013). Tekemisen demokratia on tulossa. Teoksessa: Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim.). Uuden lähidemokratian aika. Närdemokrati för en ny tid. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu- ja 2/2013. Suomen yliopistopaino Oy Juvenes Print. Tampere.

Kuntalain kokonaisuudistusta kartoittava työryhmä. (2011). Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011.

Kuntalaki. (1995). L 17.3.1995/365 muutoksineen.

Kuntarakennelakia valmisteleva työryhmä. (2012). Yhteenveto Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitystä koskevista lausunnoista. (Viitattu 17.5.2013).

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120522Yhteen/Yhteenveto_Kunnallishallinnon_rakennetyoeryhmaen_selvitystae_koskevista_lausunnoista_22_5_2012B.pdf

Kurikka, P., Laamanen, E., Majoinen, K., Nyholm, I. & Ylönen, J. (2007). PARAS demokratia – kohti kansanvaltaista uudistusta ja elävää lähidemokratiaa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2007). Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus. Helsinki.

Leinamo, K. (2010). Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001–2009 toteutettujen maa-seutu-kaupunki -kuntaliitosten tarkastelua. Vaasan yliopisto. Levón-instituutti. Vaasa.

Leinamo, K. (2004). Kuntaliitoksen jälkeen. Kuntien yhdistymisen vaikutuksen liitosalueiden näkökulmasta. Vaasan yliopisto. Levón-instituutti, julkaisu 11. Vaasa.

Lindell, M. (2013). Mot bättre och mer demokratiska beslut? – en studie om deliberativa mini-demos inverkan och roll i det demokratiska beslutsfattandet. Teoksessa: Kattilakoski, M. & Backa, P. (toim.). Uuden lähidemokratian aika. Närdemokrati för en ny tid. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu- ja 2/2013. Suomen yliopistopaino Oy Juvenes Print. Tampere.

Luhmann, N. (1979) Trust and Power. Two works by Niklas Luhmann. John Wiley & Sons. Pitman Press. Avon.

March, J.G. & Olsen, J.P. (1995). Democratic Governance. Free Press. New York.

- Matthies, A-L., Kattilakoski, M. & Rantamäki, N. (2011). Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta. KAMPA-hankkeen tutkimus- ja kehittämisraportti I. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 9/2011. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.
- Maynz, R. (1993). Governing Failures and the Problems of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm. Teoksessa: Kooiman, J. (toim.) Modern Governance – New Society Government Interactions. Sage. London.
- McLean, I. (1986). Mechanism for Democracy. Teoksessa: Held, D. & Pollitt, C. (toim.) New Forms of Democracy. Sage Publications. London.
- Metsälä, R. & Leinamo, K. (2013). Lähidemokratiaa etsimässä. Korpilahtelaisten, lammilaisten ja alastarolaisten vaikutusmahdollisuudet kuntaliitoksen jälkeen. Vaasan yliopisto. Levón-instituutin julkaisu- ja 137. Vaasa.
- Metsämuuronen, J. (2008). Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia-sarja 4. International Met- help Ky. Helsinki.
- Mutanen, A. (2004). Kysymyksiä demokratian kehittämisestä. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen sekä demokratia-asoiden hallinto Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:5. Helsinki.
- Niiranen, V. (2002). Asiakkaan osallistaminen tukee kansalaisuutta sosiaalityössäkin. Teoksessa: Juhi- la, K., Forsberg, H. & Roivainen, I. (toim.) Marginaalit ja sosiaalityö. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.
- Niiranen, V. (1997). Kuntalaisten osallistuminen – puheteema vai toimintateema? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3, 244–253.
- Nousiainen, J. (2004). Kansalaiset ja valtiollinen edustuksellinen demokratia – eräitä tutkimustarpeita. Teoksessa: Borg, S. (toim.) Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansa- laisvaikuttamisen tutkimuksesta. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:10. Helsinki.
- Nummela, J. & Ryytänen, A. (1993). Kuntahallinnon vaihtoehdot. Kansallisvaltion etäispäätteestä kansalaisyhteiskunnan perustaksi. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.
- Pekola-Sjöblom, M. (2011). Arttu kuntalaistutkimus 2011. Tutkimus kuntalaisten osallistumisesta ja vaikuttamisesta sekä niihin liittyvistä muutoksista vuosina 2008–2011. Suomen Kuntaliitto.
- Peltola, T. (2007). Empirian ja teorian vuoropuhelu. Teoksessa: Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus. Hel- sinki.
- Perustuslaki. (1999). L 11.6.1999/731 muutoksineen.

- Peuhkuri, T. (2007). Teoria ja yleistämisen kriteerit. Teoksessa: Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus. Helsinki.
- Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding Governance. Teoksessa: Pierre, J. (toim.) Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. Oxford University Press Inc. New York.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). Governance, Politics and the State. Political Analysis Series. Macmillan Press. Hampshire.
- Pierre, J. & Stoker, G. (2002). Toward multi-level governance. Teoksessa: Dunleavy, P., Bamble, A., Heffernan, R., Holliday, I. & Peele, G. (toim) Developments in British Politics 6. Palgrave. Basingstoke.
- Pihlaja, R. & Sandberg, S. (2012). Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012.
- Putnam, R.D. (1995). Tuning In, Tuning Out: the Strange Disappearance of Social Capital in America. Political Science and Politics 28:14, 664–683.
- Puttonen, P. (2002). Kunnalliset yhtiöt vallan välineinä. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 883. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print. Tampere.
- Ragin, C.C. (1994). Constructing social research: the unity and deversity of method. Pine Forge Press. Thousand Oaks.
- Raisio, H. & Vartiainen, P. (2011). Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Reddel, T. (2002). Beyond Participation, Hierarchies, Management and Markets: New Governance and Place Policies. Australian Journal of Public Administration 61:1, 50–63.
- Rhodes, R.A.W. (2000). Governance and Public Administration. Teoksessa: Pierre, J. (toim.) Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. Oxford University Press Inc. New York.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. Political Studies 44:4, 652–667.
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences 4, 155–159. Elsevier Scientific Publishing Company. Amsterdam.
- Roivainen, I. (2002). ”Täällä Kaino, kuuleeko kunta?” Päättäjänä kuntalaisten ja virkamiesten väli-maastossa. Sosiaalipolitiikan aikakauskirja. Janus 3/2002.

- Rosanvallon, P. (2008). Vastademokratia. Poliittikka epäluulon aikakaudella. Suomentanut: Tapani Kilpeläinen. Vastapaino. Tampere. Alkuteos: La contre-démocratie. La politique à l'âge de la defiance.
- Ross, A. (1951). Miksi demokratia? Suomentaneet: Annikki Schauman & Lassi Huttunen. Tammi. Helsinki. Alkuteos: Hvorfor demokrati?
- Ryynänen, A. (2007). Kansalaisyhteiskunnan ja osallisuuden renessanssi. Teoksessa: Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.
- Rättilä, T. (2001). Kansalaistuva politiikka? Huomioita kansalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijana. Poliittikka 43:3, 190–207.
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Tampere. (Viitattu 10.10.2013).
<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>.
- Sartori, G. (1987a). Theory of Democracy Revisited. Part One: The Contemporary Debate. Chatham House. New Jersey.
- Sartori, G. (1987b). Theory of Democracy Revisited. Part Two: The Classical Issue. Publishers. Chatham House. New Jersey.
- Scharpf, F.W. (1994). Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. Journal of Theoretical Politics 6:1, 27–53.
- Schein, E. H. (1987). Organisaatiokulttuuri ja johtaminen. WSOY. Espoo.
- Seppänen, M. (2001). Liipolan Onni. Asuinalueen sosiaalinen erilaistuminen ja merkitys asukkaille. Palmenia kustannus. Helsinki.
- Setälä, M. (2003). Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Yliopistopaino. Helsinki.
- Sihvonen, J. Mononen, T. & Sairinen, R. (2013). Kirkonkylien mahdollisuudet ja eheyttävä yhdyskuntasuunnittelu. Suomen ympäristö 11/2013. Ympäristöministeriö. Helsinki.
- Siitonen, P. (2007). Osallisuus ja osallistuminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa: Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.
- Siltaniemi, A., Perälähti, A., Eronen, A., Särkelä, R. & Londén, P. (2009). Kansalaisbarometri 2009. Suomalaisten arvioita hyvinvoinnista, palveluista ja Paras-uudistuksesta. Yhteenveto ja johtopäätökset. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki.
- Sinisalmi, M. (1999). Suomen kaupunkien keskushallinto 1927–1998. Tutkimus kaupunkien kes-

kushallinnon järjestämisestä sekä valtasuhteiden muutoksesta demokratian ja päätöksenteon näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Sirkkanen, H. & Jousilahti, J. (2012). Uusi demokratia. Yhteenveto foorumin tarinasta, viesteistä ja taustoista. (Viitattu 2.8.2013). <http://www.scribd.com/doc/85217864/Uusi-Demokratia-foorumin-yhteenveto>.

Sutela, M. (2000). Suora kansanvalta kunnassa. Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance. *Public Administration* 87:2, 234–258.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies* 28:3, 195–218.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2003). Network Politics, Political Capital and Democracy. *International Journal of Public Administration* 26:6, 609–634.

Tarkiainen, T. (1959). Demokratia. Antiikin Ateenan kansanvalta. WSOY. Porvoo.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Uusitalo, H. (1991). Tiede, tutkimus ja tutkielma. WSOY. Juva.

Valtiovarainministeriö. (2013). Toimivat palvelut, vahvat yhteisöt. Kunta- ja sote-uudistus. Kuntauudistusesite.

Valtiovarainministeriö. (2012). Kuntalain kokonaisuudistus käynnistyy. Tiedote 139. (Viitattu 17.5.2013). http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20120703Kuntal/name.jsp

Valtiovarainministeriö. (2008). Valtioneuvosto päätti viidestä kuntien yhdistymisestä. Tiedote 106/2008. (Viitattu 17.5.2013). http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20080619Valtio/name.jsp?tulostettava=1

Vartiainen, P., Mäkinen, E., Ollila, S. & Raisio, H. (2012). Deliberatiivinen käänne lähidemokratiassa: Ikäihmisten näkemyksiä osallistumisesta. *Futura* 4/2012, 5–15.

Virtanen, P. (2001). Karavaani kulkee ja koirat haukkuvat. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 3/2001. Helsinki.

Yin, R. K. (2003). Case Study Research. Design and Methods. 3rd Edition. Sage. London.

YLE Häme. (2009). Mommila-Hietosen kylä pääsee osaksi Hausjärveä. Artikkelit 10.7.2009. (Viitattu 17.5.2013). http://yle.fi/uutiset/mommila-hietosen_kyla_paasee_osaksi_hausjarvea/5281546

Zimmerbauer, K. & Kahila, P. (2006). Seinäjoki-Peräseinäjoki kuntayhdistymisprosessin seuranta tutkimus. Helsingin yliopisto. Ruralia-instituutti. Julkaisuja 8. Seinäjoki.

Zimmerbauer, K. & Saartenoja, A. (2008). Hallinto ja lähidemokratia Seinäjoen ja Peräseinäjoen kuntaliitoksessa 2008. Helsingin yliopisto. Ruralia-instituutti. Raportteja 26. Seinäjoki.

HAASTATTELUT JA MUU AINEISTO

Haastattelut

Haastattelu 11.11.2013 puhelimitse. Reuna-alueen asukas.

Haastattelu 22.11.2013 Hämeenlinnassa. Viranhaltija.

Haastattelu 22.11.2013 Hämeenlinnassa. Reuna-alueen asukas.

Haastattelu 17.12.2013 Tampereella. Reuna-alueen asukas.

Muu aineisto

Hämeenlinnan kansalaisvaikuttamistiimin kokous 1/2013. Muistio. (Viitattu 18.5.2013).
<http://www.hameenlinna.fi/pages/409211/Muistio%203.4.2013.pdf>

Hämeenlinnan kaupungin hallintosääntö 1/2009. (Viitattu 16.5.2013).
<http://www.hameenlinna.fi/pages/376468/Hallintosääntö%201.3.2014-.pdf>

Hämeenlinnan kaupunki. Minipilotti. (Viitattu 16.12.2013).
<https://www.hameenlinna.fi/Asiointi/Avustukset/Minipilotti/>

Hämeenlinnan kaupunki. Tilaaajapäälliköt alueittain. (Viitattu 16.12.2013).
<https://www.hameenlinna.fi/Paatoksenteko-ja-talous/Tilaaajatiimit/>

Hämeenlinnan kaupunki. Vaikuta ja osallistu. (Viitattu 16.12.2013).
<https://www.hameenlinna.fi/Asiointi/Vaikuttaminen-kunnan-asioihin/>

Hämeenlinnan kaupunki. Vaikuttajaraatien toimintasuunnitelma 2013. (Viitattu 16.12.2013).
<https://www.hameenlinna.fi>

Hämeenlinnan kyläaktivaattorit kokous 2/2011. Muistio. (Viitattu 18.5.2013). <http://linnaseutu.fi>

Hämeenlinnan kyläaktivaattorit kokous 9/2011. Muistio. (Viitattu 18.5.2013). <http://linnaseutu.fi>

Hyvä arki Hämeenlinnan maaseutualueille. Hämeenlinnan maaseutuohjelma 2015.

Hyvä arki Hämeenlinnan maaseutualueille. Hämeenlinnan maaseutuohjelma 2015. Liiteosa.

Kunnallisvaalit 2004. Äänestystiedot Hämeenlinna. Tilastokeskus, vaalitilastot.

Kunnallisvaalit 2008. Äänestystiedot Hämeenlinna. Tilastokeskus, vaalitilastot.

Kunnallisvaalit 2012. Äänestystiedot Hämeenlinna. Tilastokeskus, vaalitilastot.

Kuuluvainen, E. (2011). Poliittisen johtamisen kehittäminen - seminaari. TalentPartners Public Consulting Oy. (Viitattu 17.8.2013).

[https://www.hameenlinna.fi/pages/389125/Poliittisen%20johtamisen%20kehittäminen_2%205%202011%20keskustelun%20yhteenvedo%20\(2\).pdf](https://www.hameenlinna.fi/pages/389125/Poliittisen%20johtamisen%20kehittäminen_2%205%202011%20keskustelun%20yhteenvedo%20(2).pdf)

Kyläkäräjät 16.11.2013. Videotallenne. (Viitattu 16.12.2013).

<http://www.mediaserver.fi/videos/hameenlinna>

Kyläkäräjät 18.5.2013. Videotallenne. (Viitattu 16.12.2013).

<http://www.mediaserver.fi/videos/hameenlinna>

Majuri, T. (2012). Strategiasta toiminnaksi - asukkaiden osallisuus strategiatyön tukena. Esitys. Kehitysjohtajien verkoston tapaaminen 4.12.2012. (Viitattu 17.8.2013).

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tuke/verkostot/kehitysjohtajien-verkosto/Documents/Majuri.pdf>

Souru, M. (2010). Kuuluuko kylien ääni Hämeenlinnassa? Esitys. Hämeenlinnan kaupunki, kehittämispalvelut. (Viitattu 17.5.2013). <http://www.vskylat.fi>

Tuimala, A. (2006). Palvelu- ja kuntarakenne tulevaisuudessa Hämeenlinnan seudulla (PATU). Palvelurakenneselvitys 1.6.2006. (Viitattu 17.5.2013).

http://www.hameenlinna.fi/pages/374414/Kuntarakenneselvitys_kesäkuu_2006.pdf

Uudistuva Hämeenlinna. Sopimus hallinnon ja palvelujen järjestämisestä kuntien yhdistyessä. (Viitattu 18.5.2013). <https://www.hameenlinna.fi/pages/374311/uusikuntasopimus.pdf>

LIITE

Liite 1. Haastatteluteemat ja -kysymykset

HAASTATELTAVIEN ASEMA JA OSALLISTUMINEN DEMOKRATIAPROSESSEIHIN

- Millä tavoin olette osallistunut ja pyrkinyt vaikuttamaan oman alueenne asioihin? / Millä tavoin olette osallistunut kuntalaisten kuulemiseen?
- Oletteko ollut aiemmin mukana vastaavanlaisessa toiminnassa?
- Minkälaisen painoarvon kunnan toimintaan osallistuminen ja vaikuttaminen saavat arjessanne? / Minkälaisen painoarvon kuntalaisten kuuleminen saa työssänne?

TOIMINNAN ORGANISOINTI JA ARVIOINTI

- Millä tavalla toimielimen toiminta, johon olette osallistunut, on organisoitu?
 - o Minkälainen toimielimen kokoonpano on?
 - o Kuka koordinoi toimintaa?
 - o Onko toimielimellä päätösvaltaa?
- Koetteko toiminnan tarkoituksenmukaiseksi?
 - o Onko toiminnalla saavutettu tuloksia?
 - o Miten alueellisuus näyttäytyy toimielimen toiminnassa?
- Miten koette toiminnan tulevaisuuden?

KUNTADEMOKRATIAN NYKYTILA

- Minkälainen rooli muilla kuin edustuksellisen demokratian muodoilla on Hämeenlinnassa?
- Tunnettaanko menetelmät luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja kuntalaisten keskuudessa?
- Miten asukkaiden yhdenvertaisuus näyttäytyy demokratian näkökulmasta?
- Miten alueellinen edustavuus on taattu?
- Minkälaisia vaikutuksia kuntaliitoksella on ollut demokratian kehittämisessä?
- Kiinnostaako kuntalaisia kunnan asioihin osallistuminen ja vaikuttaminen?

KUNTADEMOKRATIAN TULEVAISUUS JA KEHITTÄMINEN

- Onko kunnassa tahtoa demokratian kehittämiseen?
- Minkälaisia toimintatapoja tarvitaan kunnan/kuntalaisten näkökulmasta?
- Minkälaisen painoarvon alueellisuus saa tulevaisuudessa?